DIE PROZESSIONEN DER KATHOLISCHEN KIRCHE IM STAATLICHEN RECHT UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DES STRASSENVERKEHRSRECHTES

I n a u g u r a l d i s s e r t a t i o n

zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Rechte
der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität des Saarlandes

von
Leo Stürmer
aus
Saarbrücken

1960

DIE PROZESSIONEN DER KATHOLISCHEN KIRCHE IM STAATLICHEN RECHT UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DES STRASSENVERKEHRSRECHTES

I n a u g u r a l d i s s e r t a t i o n

zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Rechte
der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität des Saarlandes

von
Leo Stürmer
aus
Saarbrücken

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Tag der Disputation:	25. November 1960
Amtierender Dekan:	Professor Dr. G. Kielwein
Erstberichterstatter:	Professor Dr. J. Görgen
Zweitberichterstatter:	Professor Dr. W. Thieme

Inhalt

Seite

Literaturverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Einleitung 1

Erster Teil

Der Begriff der Prozession 3

A. Der Prozessionsbegriff der katholischen Kirche 3

1. Ursprung und Wesen der Prozession 3

2. Prozession im engeren Sinne

a) Die Regelung des CIC 6

b) Der weitere Prozessionsbegriff 10

3. Wallfahrten 15

4. Bittgänge 20

5. Die Bedeutung des kirchenrechtlichen Prozessionsbegriffes für das staatliche Recht 22

B. Der Prozessionsbegriff des Versammlungsgesetzes 23

1. Die durch die Verwaltungsrechtslehre bisher entwickelten Prozessionsbegriffe 23

2. Die Prozession als Aufzug i. S. des VersGes 25

a) Die durch die h. L. entwickelten Merkmale des Aufzuges und inwieweit die Prozessionen ihnen entsprechen 26

b) Die Entwicklung des Aufzugsbegriffes in den letzten 100 Jahren 29

c) Der demonstrative Charakter ist kein Merkmal des Aufzugsbegriffes 43

3. Die Definition der Prozession i. S. des VersGes 53

a) Die Bedeutung des Wortes "Bittgang" im VersGes 53

Seite

b) Die Prozession als Sammelbegriff 55
c) Die Merkmale der Prozession 58
4. Die Prozession i. S. des kanonischen und des Verwaltungsrechts 60
C. Der Prozessionsbegriff des Straßenverkehrsrechts 62
1. Die Notwendigkeit einer Sonderregelung für Prozessionen im Straßenverkehr 62
2. Die Definitionen des Kirchenrechts und des Versammlungsgesetzes 64
3. Die Merkmale der Prozession i. S. der StVO 67
4. Begriffsbestimmung der Prozession in der StVO 91
D. Tabellarische Übersicht über die verschiedenen Arten religiöser Umgänge 74

Zweiter Teil

Die verfassungsrechtliche Stellung der Prozession 75
A. Die Prozessionen fallen unter den Begriff der öffentlichen Religionsausübung 75
1. Die Entwicklung der Kultusfreiheit 75
2. Die Auswirkung der heutigen staatskirchenrechtlichen Lage auf das Prozessionswesen 79
B. Der Inhalt des Art. 4 GG 82
1. Die naturrechtliche Wurzel der Kultusfreiheit 82
2. Art. 4 als Freiheitsrecht gegenüber dem Staat 83
3. Die Interpretation des Art. 4 85
4. Die Grenzen des Art. 4 90
5. Das Verhältnis zwischen Art. 4 GG und Art. 35 SV 95
6. Das Verhältnis zwischen Art. 4 und Art. 8 GG 97
C. Religiöse Umgänge, die nicht Aufzüge sind 99

Seite

Dritter Teil
Die Anwendbarkeit staatlicher Gesetze auf Prozessionen 101
A. Allgemeine polizeiliche Bestimmungen 101
1. Das Verhältnis zwischen dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit und den allgemeinen polizeilichen Bestimmungen 101
2. Die Bedeutung des Freiheitsbegriffes für das polizeiliche Handeln 104
3. Die Anwendung der polizeilichen Generalklausel 106
a) Die Generalklausel ist gegen Prozessionen nicht anwendbar 106
b) Die Anwendbarkeit der Generalklausel gegen einzelne Teilnehmer 107
c) Die polizeiliche Generalklausel als Schutzbestimmung 108
B. Die Vorschriften des Straßenverkehrsrechtes 114
1. Die Anwendung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften auf Prozessionen 114
2. Die Prozession als Verkehrsteilnehmer 115
3. Die Sonderstellung der Prozession nach § 48 StVO 118
4. Die Prozession und schienengebundene Fahrzeuge 124
5. Die Prozession und Zuschauer 125
6. Die Genehmigungspflicht nach § 5 StVO 126
a) § 5 StVO ist nicht anwendbar 126
b) Die Anmeldepflicht 133
7. Die Anwendbarkeit der sonstigen Normen der StVO 137
a) Die Vorschriften der StVO finden nur insoweit Anwendung, als sie sicherheitspolizeiliche Elemente enthalten 137
b) Die Bedeutung des § 1 StVO 138
c) Verkehrsregelung und Prozessionen 140
d) Die übrigen Vorschriften der StVO 143

Seite

C. Die Anwendung des Versammlungsgesetzes auf Prozessionen 144
1. Die Ordnungsvorschriften des VersGes 144
2. Die Strafbestimmungen des VersGes 149
D. Die Schutzvorschriften des Strafgesetzbuches 150
Schluß 154

Literatur

Anschütz, Die preuß. Verfassungsurkunde von 1850, Bd. I, Berlin 1912

Anschütz, Kommentar zur Reichsverfassung, 10. Aufl., Berlin 1929

Anschütz-Thoma, Handbuch des deutschen Staatsrechts, Tübingen 1870

Bachof, in Juristenzeitung 1957, S. 337

Becker, in "Neue Juristische Wochenschrift", 1957, S. 694

Becker, Zur Rechtsproblematik des Reichskonkordates, München 1956

Bonner Kommentar zum GG, Hamburg 1954

Brauchitsch, Die preuß. Verwaltungsgesetze, Band 2, 20. Auflage, Berlin 1925

Buchberger, Lexikon für Theologie und Kirche,
1. Auflage: Band 2 Freiburg 1931
Band 4 " 1932
Band 8 " 1936
Band 10 " 1938
2. Auflage: Band 2 " 1958

Bühler, Die Reichsverfassung, 3. Aufl., Leipzig und Berlin 1929

Cabrol-Leclerq, Dictionaire d'Archéologie Chrétienne et de Liturgie, Paris 1907 - 1951 (noch nicht vollständig)

Cange, Le Code de Droit canonique, 8. Aufl., Paris 1952

Capelle, in "Recht des Kraftfahrers", 1940, S. 41

Dalcke, Strafrecht und Strafverfahren, 36. Auflage, Berlin 1955

Delius, Das öffentliche Vereins- und Versammlungsrecht, 5. Auflage, Berlin 1912

Delius, Das preuß. Vereins- und Versammlungsgesetz, 3. Aufl., Berlin 1905

Denninger, in "Die öffentliche Verwaltung", 1960, S. 812

Drews-Wacke, Allgemeines Polizeirecht, 6. Aufl., Berlin 1955

Dürig, in "Archiv für öffentliches Recht", Band 79, S. 57, in "Juristenzeitung", 1957, S. 169

Ebers, Grundriß des kath. Kirchenrechts, Wien 1950

Eichmann-Mörsdorf, Lehrbuch des Kirchenrechts, 3 Bände, 9. Aufl., Paderborn 1958,

Eisenhofer, Handbuch der kath. Liturgik, Freiburg 1932

Eisenhofer-Lechner, Grundriß der Liturgie des römischen Ritus in der Reihe "Herders theologische Grundrisse", Freiburg 1950

Enderling, Versammlungsgesetz, Stuttgart und Köln 1953

Erler, Kirchenrecht, Frankfurt 1957

Floegel-Hartung, Straßenverkehrsrecht, 12. Aufl., München und Berlin 1959

Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechtes, 6. Aufl., München und Berlin 1956

Franz, Die kirchlichen Benediktionen im Mittelalter, Freiburg 1909

Friedberg, Lehrbuch des kath. und evangel. Kirchenrechts, 3. Aufl., Leipzig 1889

Füßlein, in Neumann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Band 2, Berlin 1954

Füßlein, Versammlungsgesetz, Berlin u. Frankfurt 1954

Galling, Die Religion in Geschichte und Gegenwart,
Bd. 1 - 3. Aufl. - Tübingen 1957
Bd. 4 - 2. Aufl. - " 1930
Bd. 5 - 2. Aufl. - " 1931

Giese, Die Reichsverfassung, 7. Aufl., Berlin 1926

Giese, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl., Frankfurt 1955

Grisar, Das Missale im Lichte römischer Stadtgeschichte, Freiburg 1925

Haimerl, Das Prozessionswesen des Bistums Bamberg im Mittelalter, in der Reihe der Münchner Studien zur historischen Theologie, München 1937

Hamann, in "Betriebsberater", 1956 S. 24; 1957 S. 229

Hamann, Das Grundgesetz, 2. Aufl., Berlin 1960

Hamel, Glaubens- und Gewissensfreiheit in Neumann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. 4, 1. Halbband, S. 37 f., Berlin 1960

Hergenröther-Kaulen, Kirchenlexikon, 2. Aufl.,
Band 2 - Freiburg 1883
Band 10 - " 1897
Band 12 - " 1901

Hesse, Der Rechtsschutz durch staatliche Gerichte im kirchlichen Bereich, in der Reihe der "Göttinger Rechtswissenschaftliche Studien", Göttingen 1956

Hesse, in "Deutsches Verwaltungsblatt", 1955 S. 64

Hinschius, System des kath. Kirchenrechts, Bd. IV, Berlin 1888 (unveränderter Nachdruck, Graz 1959)

Holböck, Handbuch des Kirchenrechts,
Innsbruck und Wien 1951

v. Jan, Vereinsgesetz für das Deutsche Reich,
München 1931

Jellinek, Verwaltungsrecht, 3. Aufl.,
Offenburg 1948 mit Nachtrag von 1950

Jombart, Manuel de Droit Canon, Paris 1949

Jone, Gesetzbuch der lateinischen Kirche,
Kommentar zum CIC,
2. Aufl., Paderborn 1950

Kahl, Lehrsystem des Kirchenrechts und der Kirchenpolitik, Band I, Freiburg u. Leipzig 1894

Kellner, Heortologie, 2. Aufl., Freiburg 1911

Kern, in "Juristische Wochenschrift", 1925 S. 1122

Koch, Allgemeines Landrecht, Berlin 1874

Koellreutter, Deutsches Staatsrecht, Stuttgart 1953

Kohlrausch-Lange, Strafgesetzbuch,
41. Aufl., Berlin 1956

Köniğer-Giese, Grundzüge des kath. Kirchenrechts,
3. Aufl., Augsburg-Göttingen 1949

Köttgen, in "Deutsches Verwaltungsblatt",
1952 S. 485

Lasally, in "Monatsschrift für Deutsches Recht",
1953 S. 76

Lenz, Die Kirche und das weltliche Recht,
Köln 1956, in der Reihe der Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik, Mainz

Lütkes, Straßenverkehr, Frankfurt 1958

v. Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz,
2. Aufl., Berlin und Frankfurt 1957) (noch nicht vollständig)

Mannheim, in "Neue Juristische Wochenschrift"
1925 S. 986

Maunz, Deutsches Staatsrecht,
10. Aufl., München und Berlin 1961

Maunz-Dürig, Grundgesetz,
München und Berlin 1959 (noch nicht vollständig)

Maurach, Deutsches Strafrecht

Maurer, Anfechtbarkeit kirchlicher Verwaltungsakte vor staatlichen Gerichten,
"Die öffentliche Verwaltung", 1960 S. 749

Menger, in "Deutsches Verwaltungsblatt",
1952 S. 749

Mirbt, in Nipperdey "Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung", 2. Bd., Berlin 1930

Mitterwieser-Gebhard, Geschichte der Fronleichnamsprozession in Bayern, 2. Aufl., München 1949

Mörsdorf, Die Rechtssprache des CIC, in der Reihe der Veröffentlichungen der Görresgesellschaft - Sektion für Rechts- und Staatswissenschaften, 74. Heft, Paderborn 1937

Müller, Straßenverkehrsrecht, 20. Auflage, Berlin 1957

Naz, Traité de Droit Canonique, Paris 1948

Naviasky, Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart und Köln 1950

Naviasky-Lechner, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Ergänzungsband zum Handkommentar, München 1953

Olshausen, Kommentar zum StGB, 11. Aufl., Berlin 1927

Poetsch-Heffter, Die Reichsverfassung, 2. Aufl., Berlin 1928

Roßhirt, Das staatsrechtliche Verhältnis zur kath. Kirche in Deutschland seit dem Westfälischen Frieden, Schaffhausen 1859

Rothenbücher, Die Trennung von Staat und Kirche, München 1908

Sartor, Vereinsgesetz für das Deutsche Reich, München 1908

Schäfer-Wichards-Wille, Preuß. Polizeiverwaltungsgesetz, Berlin 1931 mit Nachtrag v. 1932

Sauer, System des deutschen Strafrechtes, Besonderer Teil, Köln und Berlin 1954

Schering, Allgemeines Landrecht, Berlin 1874

Schönke-Schröder, Kommentar zum StGB, 8. Aufl. München und Berlin 1957

Scholtissek, in "Neue Juristische Wochenschrift", 1952 S. 561

Schorn, in "Theologie und Glaube", 1931 S. 476

Schranil, Kommentar zur Saarländischen Verfassung, in der Reihe "Das Recht des Saarlandes", Saarbrücken 1950

Schumann, in "Recht des Kraftfahrers", 1953 S. 40

Schwarz, Kommentar zum StGB, 19. Aufl., München und Berlin 1956

Seifert, in "Die Polizei", 1953 S. 133

Sengpiel, Die Bedeutung der Prozessionen für das geistliche Spiel des Mittelalters in Deutschland, in der Reihe der "Germanistischen Abhandlungen", Breslau 1932

v. Sicherer, Staat und Kirche in Bayern, München 1874

Smend, Staat und Kirche nach dem BGG, Zeitschrift für evang. Kirchenrecht, Band 1 S. 4

Stier-Somlo, Reichs- und Landesstaatsrecht, i.d.R. Grundrisse der Rechtswissenschaft, 18. Band, Berlin und Leipzig 1924

Stier-Somlo, Reichsvereinsgesetz, Stuttgart und Leipzig 1909

Süsterhenn-Schäfer, Kommentar zur Verfassung von Rheinland-Pfalz, Koblenz 1950

Thieme in "Archiv für öffentliches Recht", Band 80 S. 425

Trubel, Das preuß. PVG, 5. Aufl., Hamburg 1956

Trubel-Hainka, Versammlungsgesetz, Hamburg 1953

Vogels, Kommentar zur Verfassung von Nordrhein-Westfalen, Stuttgart und Köln 1951

Waldecker, in "Handbuch des deutschen Staatsrechtes", Band 2

Wehrhahn, in "Archiv für öffentliches Recht", Band 82, S. 250

Welzel, Deutsches Strafrecht, 7. Aufl., Berlin 1954

Wertenbruch, in "Deutsches Verwaltungsblatt, 1958 S. 431

Zinn-Stein, Kommentar zur Hessischen Verfassung, Bad-Homburg und Berlin 1954

Quellenverzeichnis

Gaspari, Codex Juris Canonici, Rom 1918

Liermann, Kirchen und Staat,
2. Bd., München 1955

Manuale Rituum für die Diözese Trier,
3. Aufl., Trier 1913

Mayer, Neueste Kirchenrechtssammlung,
3 Bd., Freiburg 1953 bis 1955

Rituale Romanum

Schott, Römisches Meßbuch, 7. Aufl.,
Freiburg 1940

Seredi, Codicis Juris Canonici Fontes,
Bd. 8, Vatikan 1938

Synodalstatuten für das Bistum Trier,
Trier 1959

Stenographische Berichte des Reichstages
und Bundestages

Zeumer, Quellensammlung zur Geschichte der
deutschen Reichsverfassung in
Mittelalter und Neuzeit,
2. Aufl., Tübingen 1913

Abkürzungsverzeichnis

AAS	Acta apostolicae sedis
ABl	Amtsblatt
ALR	Allgemeines Landrecht
AöR	Archiv für öffentliches Recht
BB	Betriebsberater
BGBl	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHStr	Entsch. des BGH in Strafsachen
BGH-Z	Entsch. " " " Zivilsachen
BK	Bonner Kommentar
c.	Canon
CJC	Codex Juris Canonici
DJZ	Deutsche Juristenzeitschrift
DRZ	Deutsche Richterzeitschrift
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
GG oder BGG	Bonner Grundgesetz
GS	Pr. Gesetzessammlung
JW	Juristische Wochenschrift
KG	Kammergericht
MBliV	Ministerialblatt für die innere Verwaltung
MdI	Minister des Innern
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PrOVG	Preuß. Oberverwaltungsgericht
PrVerwBl.	Preußisches Verwaltungsblatt
RdK	Recht des Kraftfahrers
RG	Reichsgericht
RG-Str	Entsch. des RG in Strafsachen
RGZ	Entsch. " " " Zivilsachen
RGBl	Reichsgesetzblatt

RV	Reichsverfassung
RVG	Reichsvereinsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
StVO	Straßenverkehrsordnung
StVR	Straßenverkehrsrecht
SV	Saarländische Verfassung
VersGes	Versammlungsgesetz
Verw.Rspr.	Verwaltungsrechtsprechung
VRS	Verkehrsrechtsammlung
ZevKR	Zeitschrift für evang. Kirchenrecht

Die Prozessionen der katholischen Kirche im staatlichen Recht unter besonderer Berücksichtigung des Straßenverkehrsrechts

Einleitung

Seit etwa 50 Jahren bestimmt das Kraftfahrzeug immer mehr das Straßenbild. Viele tausende Kraftfahrzeuge befahren heute die Straßen und immer weiter steigt ihre Zahl an. Sie beteiligen sich mit einer relativ hohen Geschwindigkeit am Straßenverkehr.

Unsere Straßenverhältnisse sind der Beanspruchung durch die hohe Zahl der Kraftfahrzeuge längst nicht mehr gewachsen. Das Straßennetz wurde in den letzten zwanzig Jahren nicht ausreichend ausgebaut und vergrößert. So kommt es, daß die Aufnahmefähigkeit der Straßen heute fast erschöpft ist. Aber die Zahl der Kraftfahrzeuge ist noch immer im Steigen begriffen. Gemäß den Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes betrug die Zahl der zugelassenen Kraftfahrzeuge Ende 1950 insgesamt 31 397, Ende 1957 bereits 113 709, also etwa dreieinhalbmal so viel wie im Jahre 1950. Diese Zahlen geben jedoch nur ungenügenden Aufschluß über die wirkliche Straßenbenutzung und Straßenbelastung. Will man diese ermitteln, so muß man auch die Fahrleistung, d. h. die von einem Kraftfahrzeug zurückgelegten Fahrkilometer berücksichtigen. Diese ist, wie in Nordrhein-Westfalen durchgeführte Untersuchungen ergaben, z. B. bei Personenkraftwagen doppelt so hoch wie bei Krafträdern. Hinzu treten noch die Kleinkrafträder und Fahrräder mit Hilfsmotor, die in den oben angegebenen Zahlen nicht enthalten sind. Schließlich sind auch noch andere Fahrzeuge, wie Pferdefuhrwerke, einfache Fahrräder, Straßenbahnen usw. zu berücksichtigen. Diese wenigen Hinweise dürften genügen, um darzutun, welches ungeheure Verkehrsvolumen unsere Straßen heute aufnehmen müssen.

Für die seit Jahrhunderten geübte Prozessionspraxis ergeben sich aus der gegebenen Verkehrssituation ganz neue Probleme. Da die Straßen durch den schnellen Kraftfahrzeugverkehr beherrscht werden, entsteht für die meistens gemäß alter Tradition stattfindenden Prozessionen, Bittgänge und Wallfahrten eine besondere Gefahrenlage. Bezüglich der Reaktionsfähigkeit ist die Prozession - dieses Wort wird hier zunächst als Sammelbegriff benutzt - im Vergleich zu dem Kraftfahrzeugverkehr als träge zu bezeichnen. Nur sehr unvollkommen kann sie auf die ständig wechselnden Verkehrssituationen reagieren. So entstehen sowohl in tatsächlicher wie auch in rechtlicher Hinsicht Probleme. Werden diese Probleme nicht gelöst, so können als Folge daraus Schäden an Menschenleben und Material entstehen. Schon aus diesem Gesichtspunkt heraus ergibt sich die Notwendigkeit, den so entstehenden Fragen nachzugehen, die Schwierigkeiten und Gefahrenmomente aufzuzeigen und zu versuchen, eine sowohl dem heutigen Straßenverkehr wie auch den Prozessionen als Ausdruck der öffentlichen Gottesverehrung gerechte Lösung zu finden. Dies zwingt zu einer kritischen Betrachtung und Würdigung der gegenwärtig bestehenden gesetzlichen Vorschriften.

Die hier für die Prozessionen dargelegten Grundsätze lassen sich aber nicht alle auf Umzüge anderer Art übertragen. Die Prozessionen unterscheiden sich von diesen sowohl hinsichtlich ihres Charakters wie auch der Art und Weise ihrer tatsächlichen Durchführung. Nicht nur, daß die gesetzlichen Bestimmungen, die auf die Prozession Anwendung finden, von denen für Umzüge anderer Art verschieden sind, auch bezüglich des Zweckes, der Anlage, der Teilnehmer und der Art ihrer Fortbewegung bestehen erhebliche Unterschiede. Die Prozession folgt ihren eigenen Gesetzen. Diese Besonderheiten der Prozession müssen von den Verwaltungsbehörden und der Polizei beachtet werden. Das Verhalten der letzteren gegenüber einer Prozession wird und muß ein ganz anderes sein als gegenüber anderen Aufzügen. Daher ist es wohl berechtigt, die besonderen mit der Durchführung einer Prozession verbundenen Probleme unabhängig von den für sonstige Aufzüge geltenden Grundsätze eingehend zu untersuchen und zu versuchen, eine allen Teilen gerechtwerdende Lösung zu finden.

I. Der Begriff der Prozession

Entsprechend dem Grundsatz der Autonomie der Kirche ist für die Bestimmung von Begriffen, die dem kirchlichen Bereich zugehören, zunächst von der Definition auszugehen, welche die Kirche selbst gibt. Es muß daher zuerst untersucht werden, was die Kirche unter Prozessionen versteht. Sodann ist zu prüfen, inwieweit das staatliche Recht den kirchlichen Prozessionsbegriff übernommen oder ob das staatliche Recht eine eigene Begriffsbestimmung der Prozession entwickelt hat.

A. Der Prozessionsbegriff der katholischen Kirche

1. Ursprung und Wesen der Prozessionen

Die Prozessionen sind nicht nur dem Christentum eigentümliche Erscheinungen der Gottesverehrung, sondern man kann bei fast allen Religionen der Erde dieses Phänomen beobachten[1]. Selbst aus der Bronze- und Eisenzeit lassen sich solche feierlichen Umgänge nachweisen[2]. Der Grund dafür, daß Prozessionen veranstaltet werden, ist in der menschlichen Natur zu finden. Der Mensch hat das Bedürfnis, innere Bewegungen, sei es Freude, Sorge oder Trauer, auch nach außen hin durch körperliche Bewegungen kundzutun. Die Unruhe, die das menschliche Herz bei freudigen und traurigen Anlässen erfüllt, will sich in einer Ortsveränderung offenbaren[3]. Diese innere Bewegung wird auch beeinflußt von dem sozialen Trieb des Menschen, er ist bestrebt, den Umgang gemeinsam mit anderen zu tätigen[4].

Die Prozessionen lassen sich vielleicht auf zwei Grundformen zurückführen: einmal die Form des Triumpfzuges, des

---

1) Eisenhofer, Handbuch der kath. Liturgik, Bd. I S. 262 f.
2) Clemen in "Die Religion in Geschichte und Gegenwart", Bd. 4 Sp. 1604
3) Eisenhofer-Lechner, Grundriß der Liturgie des römischen Ritus, S. 57
4) Haimerl, Das Prozessionswesen des Bistums Bamberg im Mittelalter, S. 2

triumphalen Geleits und zum anderen die mit mystischen Vorstellungen verbundenen Umwandlung eines bestimmten Bezirks[1]. Beide Formen lassen sich heute noch deutlich bei der feierlichen Einholung des Bischofs und den sogenannten Flurprozessionen erkennen. In anderen Prozessionen wiederum, wie zum Beispiel die Fronleichnamsprozession, sind beide Grundformen miteinander vereinigt[2]. Auch in der christlichen Kirche wurden schon sehr früh Prozessionen abgehalten. Während der Zeit der Christenverfolgung waren natürlich keine Prozessionen möglich. Nur Leichenbegängnisse konnten wegen des ihnen anhaftenden bürgerlichen Charakters während dieser Zeit durchgeführt werden[3]. Aber bald nach Beendigung der Christenverfolgung begann das gläubige Volk religiöse Umzüge in der Öffentlichkeit zu veranstalten. Man knüpfte damals sowohl an die Überlieferung aus dem alten Testament wie auch an heidnische Bräuche an[4]. Im heidnischen Rom waren Prozessionen Teile religiöser Festlichkeiten. Das Alte Testament erwähnt zum Beispiel als Prozessionen die feierliche Einholung der Bundeslade. Das Judentum hielt alljährlich am Laubhüttenfest einen Umzug um den Brandopferaltar, wobei man Palmzweige zu schwingen pflegte[5]. Im 4. bis 6. Jahrhundert fand das christliche Prozessionswesen eine starke Entwicklung. So besuchte man in Jerusalem Stätten, die durch die Erinnerung an den Herrn geheiligt waren, wie Bethanien, Golgatha usw.[6]. Dieses Beispiel ahmte man in Rom, dem Sitz der Päpste, bald nach. Zunächst luden die zerstreut um Rom gelegenen Märtyrergräber und Grabkirchen zu liturgischen Wanderungen ein. Dann wurden auch die angesehenen sogenannten Titelkirchen der Stadt mit ihren religiösen und monumentalen Erinnerungen Anziehungspunkte für die Abhaltung der Meßfeier

---

1) Gebhard im Vorwort zur 2. Aufl. Mitterwieser-Gebhard, Geschichte der Fronleichnamsprozession in Bayern, S. 11 f.
2) Gebhard a. a. O., S. 11
3) Eisenhofer-Lechner, Grundriß der Liturgie des römischen Ritus, S. 58
Haimerl, Das Prozessionswesen des Bistums Bamberg im Mittelalter, S. 2
4) Sengpiel, Die Bedeutung der Prozession für das geistliche Spiel des Mittelalters, S. 9
5) Eisenhofer, Handbuch der kath. Liturgik, Bd. I, S. 262 f.
6) Eisenhofer a. a. O.

des Papstes mit seinem Klerus vor der dahin zusammenströmenden Bevölkerung[1]. In einer vorher angegebenen, unweit der Stationskirche gelegenen Kirche versammelte man sich und zog dann in Prozessionsform zu der Stationskirche[2]. So entstanden die römischen Stationen, wie sie heute noch im Missale Romanum angegeben sind, nach dem Urbild Jerusalems.

Es wurden aber auch aus den gleichen Anlässen wie heute schon Prozessionen veranstaltet: Übertragung von Reliquien, beim Empfang des Bischofs, Bittprozessionen u..a. m.[3]. Für einige dieser feierlichen Umzüge bürgerte sich erst im 12. Jahrhundert der Name "Prozession" ein[4]. So hießen die heutigen Bittprozessionen an den drei Tagen vor Christi Himmelfahrt in der Sprache der alten Liturgie nur "Litaniae minores", die Markusprozession am 25. April "Litania maior"[5]. Beide Prozessionen gehen bis in das 4. bzw. 7. Jahrhundert zurück[6]. Von dem Beginn des 9. Jahrhunderts an wurden sie in Deutschland eingeführt. Die Einführung von Bittprozessionen war um so leichter, als bei den Germanen in heidnischer Zeit Flurumgänge üblich waren und dabei Götterbilder mitgeführt wurden. Diese alten Gebräuche suchten die Missionare zu verchristlichen, aus ihnen entstanden die Bittprozessionen[7].

Die Prozessionen sind also keine originären Einrichtungen der katholischen Kirche. Es hat vielmehr zu allen Zeiten bei allen Völkern Prozessionen gegeben. Jedoch werden in unserem Rechts- und Kulturraum heute nur noch von der katholischen Kirche Prozessionen veranstaltet. Sie sind damit bei uns zu einer typischen Form der Gottesverehrung der katholischen Kirche geworden.

---

1) Grisar, Das Missale im Lichte römischer Stadtgeschichte, S.4
2) Grisar, a. a. O., S. 6
3) Eisenhofer-Lechner, Grundriß der Liturgie des römischen Ritus, S. 58
4) Eisenhofer-Lechner, a. a. O., S. 48
5) Eisenhofer-Lechner, a. a. O., S. 48
6) E. Jombart, Manuel de Droit Canon, S. 386
7) Franz, Die kirchlichen Benediktionen im Mittelalter, Bd. II S. 8 mit weiteren Literaturhinweisen.

2. Prozessionen im engeren Sinne

a) Die Regelung des CIC

Der CIC gibt für die Prozession in c. 1290 § 1 eine Legaldefinition. Diese lautet[1]:

"Begrifflich versteht man unter Prozessionen feierliche Bittgänge (lat.: supplicatio), die von den Gläubigen in geordnetem Zuge unter Führung des Klerus von einem hl. Ort zu einem hl. Ort veranstaltet werden zur Belebung der Frömmigkeit, zum Dank für empfangene göttliche Wohltaten und zur Anrufung der göttlichen Hilfe".

Der Begriff "heiliger Ort" ist ebenfalls im CIC definiert. C. 1154 umschreibt ihn wie folgt:

"Dem Begriffe nach versteht man unter dem Ausdruck "heiliger Ort" jene Orte, die durch die hierfür in den liturgischen Büchern enthaltene Konsekration oder den darin hierfür enthaltenen einfachen Weihesegen (Benediktion) entweder für den Gottesdienst oder zum Begräbnis der Gläubigen bestimmt sind".

Weiterhin nimmt der CIC eine Unterscheidung der Prozessionen vor. So heißt es in c. 1290 § 2:

"Die Prozessionen werden eingeteilt in ordentliche und außerordentliche Prozessionen. Unter ordentlichen Prozessionen versteht man jene, die an bestimmten Tagen nach Vorschrift der liturgischen Bücher oder gemäß den Gewohnheiten der einzelnen Kirchen gehalten werden. - Außerordentliche Prozessionen sind jene, die aus öffentlichen Gründen an anderen Tagen veranstaltet werden."

Die Unterscheidung der Prozessionen in ordentliche und außerordentliche geht von ganz anderen Merkmalen aus, als sie in der Begriffsbestimmung in c. 1290 § 1 genannt sind. Der Ausdruck "bestimmte Tage" bedeutet dabei soviel, als daß bereits im voraus feststeht, wann die Prozession stattfinden wird. Solche ordentliche Prozessionen sind zum Beispiel die Fronleichnamsprozession, die Palmsonntagsprozession, die Prozessionen an den 3 Bittagen vor Christi Himmelfahrt usw.

---

1) Bei der Wiedergabe der canones wird der Übersetzung von Jone, Gesetzbuch der lat. Kirche, gefolgt.

Bei außerordentlichen Prozessionen kann man dagegen im voraus nicht sagen, ob und wann sie abgehalten werden. Sie werden dann abgehalten, wenn dies aus Gründen des öffentlichen Wohles erforderlich erscheint[1], wie zum Beispiel in Notzeiten[2]. Beispiele für außerordentliche Prozessionen sind Regenprozessionen, Unwetterprozessionen, Prozessionen in Not- und Hungerszeit, in Kriegszeiten, bei Pest usw.[3]. Aber bei allen Prozessionen, gleich ob ordentliche oder außerordentliche, müssen die Merkmale der Legaldefinition gegeben sein. Das ergibt sich einmal daraus, daß für die Unterscheidung in ordentliche und außerordentliche Prozessionen andere Merkmale, als die in c. 1290 § 1 genannten, maßgebend sind, zum anderen aus dem Wortlaut selbst. Umzüge, die der Begriffsbestimmung des c. 1290 § 1 nicht entsprechen, können deshalb weder zu den ordentlichen noch zu den außerordentlichen Prozessionen i. S. des CIC gezählt werden.

Eine weitere Unterscheidung in öffentliche und nichtöffentliche Prozessionen ergibt sich auf Grund des c. 462 n.7. Gemäß c. 462 n.7 hat der Pfarrer das Recht, "öffentliche Prozessionen" außerhalb der Kirche zu leiten. Zu dieser Bestimmung des CIC ergingen zwei Entscheidungen der Codex-Kommission. In der Entscheidung vom 12. 11. 1922[4] heißt es, daß dieses Recht des Pfarrers auch bei Prozessionen besteht, die ihren Ausgang nicht in der Pfarrkirche nehmen, sondern in anderen Kirchen, die in derselben Pfarrei liegen, auch wenn sie keine Filialkirchen sind und einen eigenen Rektor haben. - Am 10.11.1925[5]

---

1) Eichmann-Mörsdorf, Lehrbuch des Kirchenrechts, Bd. 2 S.361 - Die Liturgie dieser Prozessionen aus besonderen Anlässen ist im Rituale Romanum tit. IX festgelegt.
2) Naz, Traité de Droit Canonique, Bd. 3 S. 103
3) Rituale Romanum, tit. IX
4) AAS 1922 S. 661: Utrum verba canonis 462 n.7: "publicam processionem extra ecclesiam ducere" intelligenda sint tantummodo de processione, quae initium ducit ab ecclesia paroeciali; an etiam de iis quae faciunt initium ab alliis ecclesiis intra ambitum territorii paroeciae sitis, idque etiam sie hae ecclesiae non sint filiales et proprium Rectorem habeant.
Resp.: Negative ad 1am partem, affirmative ad 2am firmo tamen praescripto canonum 482, 1291 § 2.
5) AAS 1925 S. 582: An, secundum canonem 462 n.7 et responsum diei 12 novembris 1922 ius parochi publicam processionem extra ecclesiam ducendi extendatur etiam ad processiones Religiosorum, licet exemptorum, extra eorum ecclesias et claustra. Resp.: Affirmative, firmo tamen praescripto canonum 1291 § 2 et 1293.

entschied die Kodex-Kommission, daß das Recht des Pfarrers, öffentliche Prozessionen zu leiten, auch bei solchen Prozessionen besteht, die exempte Religiosen außerhalb ihrer Kirchen und Klöster abhalten.

Man kann hier die Frage aufwerfen, ob dem Pfarrer das Leitungsrecht auch bei Prozessionen zusteht, die zwar außerhalb der Kirche, jedoch innerhalb eines Klosters abgehalten werden. Diese Fragestellung ergibt sich einmal daraus, daß in c.462 n.7 die öffentlichen Straßen nicht genannt sind, obwohl dies in c. 1291 § 1 der Fall ist. Zum anderen heißt es "publicam processionem extra ecclesiam". Gerade letzteres dürfte zu der Schlußfolgerung führen, daß es auch "öffentliche Prozessionen innerhalb der Kirche" bzw. "nichtöffentliche Prozessionen außerhalb der Kirche" gibt. Diese Frage dürfte sich indessen nur lösen lassen, wenn man daneben den c. 1293 betrachtet. Der c. 1293 schreibt den Religiosen die Einholung der Erlaubnis des Bischofs vor, wenn sie eine Prozession außerhalb der Kirche und des Klosters abhalten. Gerade der letztere Fall ist in der Anfrage an die Interpretationskommission aufgeführt. Man kann nicht umhin, eine gleiche Interessenslage bei den cc. 462 n.7 und 1293 zu bejahen. In dem Augenblick, in dem die Religiosen aus dem Kloster heraustreten und so mit dem öffentlichen Leben tangieren, müssen sie das besondere Interesse des zuständigen Pfarrers und auch des Bischofs hervorrufen. Aus dieser Sicht heraus ist die Regelung des CIC verständlich[1]. Das bedeutet aber, daß die in c. 1293 und die in c. 462 n.7 genannten Fälle trotz des verschiedenen Wortlauts miteinander identisch sind. Und noch eine weitere Folgerung ergibt sich daraus. Der CIC versteht unter öffentlichen Prozessionen offenbar solche, die sich an öffentlichen, d. h. an jedermann zugänglichen Orten bewegen. Der Begriff der Öffentlichkeit muß also hier in dem Sinne ausgelegt werden, daß die Prozession für jedermann wahrnehmbar ist[2].

Die Unterscheidungen in öffentliche und nichtöffentliche Prozessionen einerseits und ordentliche und außerordentliche

---

1) Vgl. Art. 387 Abs. 2 der Synodalstatuten für das Bistum Trier
2) Zu den verschiedenen Bedeutungen des Wortes "publicus" im CIC vgl. Mörsdorf, Die Rechtssprache des CIC, S. 228

Prozessionen andererseits sind voneinander unabhängig, da ihnen ganz verschiedene Unterscheidungsmerkmale zu Grunde liegen. Dementsprechend können beide Unterscheidungen nebeneinander bestehen.

Das Prozessionswesen selbst ist im CIC wie folgt geregelt:

a) Die Einführung, die Verlegung oder Abschaffung bestehender Prozessionen ist gemäß c. 1294 § 1 stets von der Erlaubnis des Bischofs abhängig. Das gilt sowohl für ordentliche als auch für außerordentliche Prozessionen. Ebenso ist es unerheblich, ob sich die Prozessionen innerhalb oder außerhalb des Kirchenraumes bewegen.

b) Für alle Prozessionen hat der Bischof gemäß c. 1295 eine Überwachungspflicht.

c) Die Anordnung außerordentlicher Prozessionen erfolgt, wenn dies aus Gründen des öffentlichen Wohles erforderlich erscheint. Die Befugnis zur Anordnung solcher Prozessionen hat allein der Bischof (c. 1292). Er muß jedoch vorher das Kapitel anhören.

d) Über die Veranstaltung von Prozessionen enthält der CIC keine abschließende Regelung. Im c. 1293 ist lediglich bestimmt, daß die Religiosen, um Prozessionen außerhalb ihrer Kirche oder ihres Klosters abzuhalten (öffentliche Prozessionen), der Erlaubnis des Ortsordinarius (Bischofs) bedürfen. Sie bedürfen jedoch keiner Erlaubnis, wenn sie die Prozession innerhalb ihres Klosters oder ihrer Kirche halten[1]. Eine Ausnahme besteht nur insoweit, als ein dementsprechendes Privileg gemäß c. 4 besteht[2]. Abgesehen von diesen Einschränkungen ist die Veranstaltung von Prozessionen frei.

e) Die Leitung öffentlicher Prozessionen außerhalb der Kirche ist gemäß c. 462 n.7 das Recht des zuständigen Pfarrers. Dabei sind die bereits zitierten Entscheidungen der Interpretationskommission zu beachten[3]. Die Leitung von nicht-

---

1) Jone, Gesetzbuch der lat. Kirche, Anm. zu c. 1293
Naz, Traité de Droit canonique, Bd. III S. 100
2) Jone, a. a. O., Anm. zu c. 1293
3) AAS 1922 S. 66; 1925 S. 582

öffentlichen Prozessionen ist dagegen das Recht des für die betreffende Kirche oder Niederlassung bestellten Rektors[1].

f) Eine Ausnahme gilt für die Fronleichnamsprozession. Diese erfährt in dem c. 1291 eine Sonderregelung. Bezüglich der Einzelheiten darf auf die gesetzliche Bestimmung verwiesen werden[2].

b) Der weitere Prozessionsbegriff

Es bleibt aber zu prüfen, ob die Definition des CIC c. 1290 ausschließlich ist, oder ob das Kirchenrecht daneben noch andere Prozessionen kennt, die nicht der Legaldefinition des c. 1290 § 1 entsprechen. Für die letztere Auffassung spricht insbesondere folgendes:

Es werden im kirchlichen Sprachgebrauch verschiedene Umgänge als Prozessionen bezeichnet, die nicht unbedingt von einem hl. Ort zu einem hl. Ort gehen. Das ist zum Beispiel der Fall, wenn sich ein Zug von der Kirche zu einem Denkmal oder einem Kreuz bewegt, um dieses einzuweihen. Dieser Zug löst sich nach der Einweihung auf. Auch einen solchen Zug bezeichnet man als Prozession, obwohl er lediglich von einem hl. Ort kommt, aber nicht zu einem hl. Ort führt. - Oder eine Gruppe veranstaltet eine Wallfahrt nach einem entfernten Ort. Sie fährt zunächst mit der Eisenbahn. Am Bestimmungsort angekommen, stellen sich die Teilnehmer am Bahnhof auf und ziehen im feierlichem Zuge zu dem Gnadenort. In diesem Fall führt der Zug zu einem hl. Ort, er geht jedoch nicht von einem hl. Ort aus.

Es sind also durchaus feierliche Umzüge denkbar, die nicht der Definition des c. 1290 entsprechen, trotzdem aber als Prozessionen im Sprachgebrauch bezeichnet werden. Man kann diese Umzüge - wie schon begründet wurde - nicht unter den Begriff "außerordentliche Prozessionen" subsumieren,

---

1) So auch die Synodalstatuten für das Bistum Trier, Art. 368 Satz 2.
2) Weiterhin sind auch die Synodalstatuten zu beachten, die darüber oft Sonderregelungen enthalten. Für den Bereich der Diözese Trier Art. 388.

vielmehr wird man zwischen Prozessionen im Sinne des CIC und Prozessionen im Sinne liturgischen Sprachgebrauchs unterscheiden müssen. Der letztere Begriff geht weiter, er umfaßt auch feierliche Umzüge, die nicht unbedingt alle Merkmale der Prozession im Sinne des c. 1290 aufweisen müssen.

Eine andere Einteilung der Prozessionen ergibt sich auf Grund der Entscheidung der Rota Romana vom 3. 2. 1922[1]. Danach kann man unterscheiden zwischen öffentlichen Prozessionen einerseits und privaten oder partikularen Prozessionen andererseits. Es heißt in der Entscheidung, daß der c. 1290 insbesondere die öffentlichen Prozessionen berücksichtigt. Daneben gibt es auch private oder partikulare Prozessionen. Unter privaten bzw. partikularen Prozessionen versteht die Rota Romana solche, die

a) zwischen privaten Gebäuden einer Pfarrei oder eines Klosters stattfinden oder

---

1) AAS 1922 S. 395 f. Der hier in Frage kommende Originaltext lautet:

"Nomine sacrarum processionum significantur sollemnes supplicationes, quae a populo fideli, duce clero, fiunt, eundo ordinatim de loco sacro ad locum sacrum, ad excitandam fidelium pietatem, ad commemoranda Dei beneficia, eique gratias agendas, ad divinum auxilium implorandum" (can. 1290 § 1, Cod. iur. can.).
Haec definitio processiones publicas pressius respicit: habentur autem et privatae seu particulares, quae vel "fiunt inter privatas aedes, puta monasteriorum et parochiae, vel a privatis personis coetum universalem ecclesiae non convocando" (Ferraris, v. Processio, append, n. 3). Particularibus processionibus accensentur, quae a clero et fidelibus uni particulari ecclesiae adscriptis, vel a Regularibus aut Confraternitatibus per vias ducuntur (Wernz, t. 3, num. 565, II, V); at quaecumque ipsae sint, publicae nempe vel privatae aut particulares (dummodo de iis non agatur, quae intra ecclesiae vel monasterii cancellos perficiuntur), Episcopi loci iudicia, privative quoad omnes, subiectae manent circa earum permissionem, abolitionem et translationem, consuetudine vel praescriptione etiam immemorabili non obstante, prout pluries SS. RR. Congregationes, praesertim Rituum, decrevere.

b) von privaten Personen abgehalten werden und zu denen nicht alle Gläubigen eingeladen sind. Den partikularen bzw. privaten Prozessionen sind gleichzuachten solche, die

a) vom Klerus und Volk einer für diese bestimmte Kirche oder

b) von Ordensleuten und Bruderschaften[1)]

auf Straßen veranstaltet werden.

Diese Prozessionen sind deshalb keine öffentlichen Prozessionen, weil an ihnen nicht jedermann, sondern nur ein beschränkter und genau bezeichneter Personenkreis teilnehmen kann. Das Wort "öffentlich" ist hier also bezüglich des Teilnehmerkreises zu verstehen, nicht dahingehend, daß die Prozession über öffentliche Straßen und Wege führt. Obwohl die Rota Romana den Begriff "öffentliche Prozessionen" benutzt, liegen dem doch ganz andere Unterscheidungsmerkmale zu Grunde als im c. 462 n.7. Die Begriffe "öffentliche Prozession" im Sinne des c. 462 n.7 und im Sinne der Entscheidung der Rota Romana sind also nicht identisch, vielmehr wird das Wort öffentlich hier in verschiedenen Bedeutungen gebraucht[2)].

Die Entscheidung der Rota Romana ist in zweifacher Hinsicht von Bedeutung. Einmal erkennt die Rota Romana durch die Worte: "Haec definitio (gemeint ist die Definition des c.1290 § 1) processiones publicas pressius respicit: habentur autem et privatae seu particulares" an, daß es auch echte Prozessionen gibt, die nicht in allen Merkmalen der Definition des c. 1290 § 1 entsprechen. Zum anderen bringt die zitierte Entscheidung zum Ausdruck, daß alle Prozessionen, sofern sie außerhalb der Kirche stattfinden, bezüglich ihrer Einführung, Aufhebung und Verlegung ausschließlich der Jurisdiktion des Ortsordinarius unterstehen[3)]. Gerade weil es sich hier um Prozessionen handelt, die nicht unter die Begriffsbestimmung des c. 1290 § 1 fallen, mußte es strittig sein, ob die Pro-

---

1) Eisenhofer-Lechner, Grundriß der Liturgie des Römischen Ritus, S. 57
2) Mörsdorf, Die Rechtssprache des CIC, S. 228, gibt nicht weniger als sechs Bedeutungen des Wortes "publicus" im CIC an.
3) Naz, Traité de Droit canonique, Bd. III S. 100.

zessionen betreffende Vorschriften des CIC auf solche private oder partikulare Prozessionen Anwendung finden. Das ist der eigentliche Sinn der Entscheidung. Der c. 1294 § 1 hat demnach auch Gültigkeit für Prozessionen, die nicht der Legaldefinition entsprechen. Ein Gegenschluß, der die Gültigkeit dieser Bestimmung für Prozessionen, die nicht der Legaldefinition entsprechen, verneint, ist nicht zulässig.

Auf Grund dieser Argumente ergibt sich die Schlußfolgerung, daß es neben dem Prozessionsbegriff des CIC noch einen des allgemeinen kirchlichen Sprachgebrauchs geben muß. In der kirchlichen Gerichts- und Verwaltungssprache werden Umgänge als Prozessionen bezeichnet, die im Sinne des c. 1290 § 1 gar keine sind. Man versteht unter ihnen eine feierliche Art des Gottesdienstes in Form eines Umganges innerhalb oder außerhalb der Kirche[1]. Dieser Prozessionsbegriff geht also über den enger gefaßten Begriff des CIC c. 1290 hinaus. Es ist insbesondere nicht erforderlich, daß sich die Prozession von einem hl. Ort zu einem hl. Ort bewegt. Es genügt vielmehr, wenn entweder der Ausgangs- oder der Endpunkt ein hl. Ort ist. Daß der Zug unter geistlicher Leitung stehen muß, erscheint nahezu selbstverständlich. Das wird auch bestätigt durch die Entscheidung S. Rituum Congregatio vom 20. 8. 1870[2], in der es heißt, daß Umgänge, an denen kein Priester teilnimmt, keine Prozessionen im kirchlichen Sinne sind.

Von einer Wallfahrt unterscheidet sich die Prozession dadurch, daß sie nicht nach einem entfernten Ort strebt, sondern in der Regel eine bestimmte Kirche oder Kapelle Mittelpunkt des Kreises bleibt, in dem sich die Prozession bewegt; sie ist also ein "Umgang". Die Prozession trägt einen mehr lokalen Charakter. Das schließt nicht aus, daß sich aus einer Wallfahrt eine Prozession entwickeln kann, also eine sogenannte "Wallfahrtsprozession", wie sie schon beschrieben wurde, entsteht. Der lokale Charakter ist also so zu verstehen, daß ein bestimmter hl. Ort Ziel oder Ausgangspunkt des feierlichen

---

1) Schubert in "Lexikon für Theologie und Kirche", Bd. 8 S.529
2) Fontes Codicis Juris Canonici, Bd. 8 S. 166

Umgangs ist und der Umgang sich im unmittelbaren Einfluß-bereich desselben bewegt.

Nicht erforderlich ist es, daß sich die Teilnehmer der Prozession zu Fuß bewegen. Es ist durchaus denkbar - und es ist in der Tat auch der Fall -, daß Prozessionen zu Pferde oder Schiffen abgehalten werden. Es liegt jedoch in der Natur der Prozession, daß die Teilnehmer sich keiner schnellen Fortbewegungsmittel bedienen. Das Fortbewegen selbst ist, wie schon dargelegt wurde, ein Teil der gottesdienstlichen Handlung. Die damit notwendig verbundene besondere Feierlichkeit würde durch schnelle Fortbewegungsmittel gar nicht aufkommen können. So ist auch die Entscheidung der Ritenkongregation vom 28. 10. 1922 bzw. 22. 2. 1924[1)] zu verstehen, wenn dort die Benutzung von Wagen mit Pferden oder Automobilen für den die Monstranz tragenden Priester oder für das Mitführen von Heiligenstatuen oder Reliquien untersagt wird, auch wenn die Prozession einen sehr langen Weg zurückzulegen hat. Die Ritenkongregation gibt hier zu erkennen, daß es gerade auf das feierliche Schreiten, das Gehen ankommt. Es liegt also im Wesen der Prozession, daß sie sich langsam bewegt. Wenn daher Pferde bei einer Prozession benutzt werden, so werden diese stets nur im Schritt gehen dürfen. Ebenso würde eine Schiffsprozession dann aufhören eine Prozession zu sein, wenn die Boote als Antriebsmittel Motore benutzen würden. Man kann sogar noch weiter gehen und sagen, daß wesentlich zu einer Prozession gehört, daß die Teilnehmer sich aus eigener Kraft fortbewegen, also selbst eine Tätigkeit, eine Bewegung ausüben müssen. Gerade dadurch unterscheidet sich die Prozession von Wallfahrten und auch anderen Umzügen. Bei der Prozession ist die Bewegung selbst ein Teil der kultischen Handlung, bei anderen Umzügen, insbesondere Wallfahrten, ist die Bewegung das Mittel, den Bestimmungsort zu erreichen. Deshalb ist es auch undenkbar, eine Prozession mit Autos, Autobussen oder der Eisenbahn abzuhalten. Hier würde die eigene Bewegung der Teilnehmer, die Teil der kultischen Handlung ist, fehlen. Umgekehrt können jedoch diese Fortbewegungsmittel bei Wall-

---

1) AAS 1924 S. 103

fahrten benutzt werden, dann ist die Fortbewegung nur das Mittel, um den Bestimmungsort zu erreichen.

Die vorstehende Bestimmung des Prozessionsbegriffes ist sehr weit. Darum werden auch Umzüge (insbesondere auch solche, die in den liturgischen Büchern vorgeschrieben sind), die nicht der Bestimmung des CIC c. 1290 entsprechen, erfaßt und klassifiziert.

Nach all dem läßt sich eine Prozession im Sinne des Kirchenrechts wie folgt definieren:

> Die Prozession ist ein unter Führung des Klerus vom gläubigen Volke als gottesdienstliche Feier veranstalteter geordneter Umzug innerhalb oder außerhalb der Kirche.

3. Wallfahrten

Wenn Wallfahrten auch nicht dem Prozessionsbegriff des kanonischen Rechts entsprechen, so können sie dennoch bei der Behandlung von Prozessionen nicht außer acht gelassen werden. Eine gewisse Ähnlichkeit zwischen ihnen und Prozessionen ist unverkennbar[1].

Der Begriff "Wallfahrt" wird im CIC nur einmal erwähnt, und zwar in c. 2312 § 1 n.2 als Buße. Bezüglich der Durchführung von Pilgerzügen erging der Erlaß der Konzilskongregation vom 11. 2. 1936[2]. Dieser Erlaß verpflichtet alle kirch-

---

1) Cange, Le Code de Droit canonique, Bd. 3 S. 119: "On peut rattacher les pélerinages aux processions, parce qu'ils comportent comme elles une visite à un lieu sacré, accomplie dans un but de piété, de pénitence, d'action de grâces." - Ebenso Naz, Traité de Droit Canonique, Bd. 3 S. 101. - Weiterhin ist bezeichnend, daß Mayer, Neueste Kirchenrechtssammlung, den Erlaß der Konzilskongregation betr. Pilgerzüge im Anschluß an c. 1290 wiedergibt.

2) AAS 1936 S. 167 - übersetzt in "Neueste Kirchenrechtssammlung", Bd. 2 S. 369

lichen Stellen dafür Sorge zu tragen, daß die Pilgerzüge ihren religiösen Charakter behalten und daß alles, was diesem Zweck nicht entspricht, von ihnen ferngehalten wird. Dann heißt es: "Das Recht, Pilgerzüge zu fördern und zu leiten, steht ausschließlich der rechtmäßigen kirchlichen Autorität zu". Unter rechtmäßiger kirchlicher Autorität ist gemäß dem Erlaß die Stelle zu verstehen, "die zur Regelung von Akten der Religion und christlichen Frömmigkeit ausschließlich zuständig ist". Diese kirchliche Autorität ist entsprechend der in den cc. 336, 1259, 1261, 1279 enthaltenen Regelung der Ortsordinarius, also der Bischof. Gesellschaften, die nicht durch den Bischof gebilligt sind, sind untersagt[1]. Die Mitglieder des Klerus selbst sollen sich mit der technischen Durchführung nicht abgeben, sondern die Priester sollen bei allen Pilgerzügen das Amt des geistlichen Leiters versehen. Die technische Durchführung soll rechtschaffenen und erfahrenen Laien übertragen werden, die ebenfalls unter bischöflicher Aufsicht dafür Sorge tragen, daß der religiöse Charakter gewahrt bleibt[2]. Bezüglich der Durchführung aller sonstigen Wallfahrten ist der Ortspfarrer allein zuständig. Dies ergibt sich aus der Erwägung, daß die Durchführung einer Wallfahrt ein seelsorgerischer Akt ist und dieses Recht gemäß c. 461 dem Pfarrer zusteht. Indessen kann durch Diözesanrecht etwas anderes vorgeschrieben sein. So schreiben zum Beispiel die Diözesanstatuten für das Bistum Trier in Art. 390 Abs. 2 vor, daß feierliche Wallfahrten, sofern sie nicht auf Grund alter Gewohnheiten regelmäßig stattfinden, nur mit oberhirtlicher Erlaubnis veranstaltet werden dürfen.

Einige Besonderheiten gelten für Frauenwallfahrten. Hierzu gibt es einen Erlaß der Konzilskongregation vom 15. 6. 1952 sowie eine Kommentierung durch das Staatssekretariat seiner Heiligkeit, die jedoch beide nicht veröffentlicht sind. Auf Grund dieses Erlasses sind jedoch in den Bistümern besondere Bestimmungen ergangen. Diese besagen u.a., daß Priester Wallfahrten, an denen ausschließlich oder in der

---

1) Vgl. Art. 390 Abs. 4 der Synodalstatuten für das Bistum Trier
2) Vgl. Art. 390 Abs. 7 der Synodalstatuten für das Bistum Trier

Hauptsache weibliche Personen teilnehmen, nicht leiten sollen. Es ist lediglich die Begleitung von Priestern zwecks Vornahme der üblichen priesterlichen Funktionen erlaubt[1].

Über den Begriff der Wallfahrt gibt es, wie die vorstehende Zusammenstellung von Rechtsvorschriften zeigt, keine Legaldefinition. In den deutschen Lehrbüchern des kanonischen Rechts ist der Begriff "Wallfahrt" entweder überhaupt nicht[2] oder nur in Zusammenhang mit c. 2312 oder als Anmerkung genannt, ohne daß darauf näher eingegangen wird[3]. Die französischen Lehrbücher des kanonischen Rechts erwähnen zwar den Begriff, versuchen jedoch keine Definition[4]. In der übrigen Literatur, insbesondere in den verschiedenen Lexika, versteht man unter einer Wallfahrt "das Besuchen entfernter heiliger Stätten in religiöser Absicht und Haltung, um dort übernatürlicher Hilfe oder Begnadung teilhaftig zu werden[5]". Von dieser Definition soll zunächst ausgegangen werden. Es bleiben jedoch weiter die verschiedenen Arten der Wallfahrten aufzuzeigen und eine Abgrenzung gegenüber Prozessionen vorzunehmen.

Man kann die Wallfahrten zunächst dahingehend unterscheiden, ob sie von einzelnen Personen oder von einer größeren Gesellschaft abgehalten wird. Der erstere Fall, daß nur einzelne Personen sich aufeine Wallfahrt begeben, interessiert in diesem Zusammenhang nicht weiter.

---

1) Für die Diözese Trier: Kirchlicher Amtsanzeiger 1953 Nr. 158 sowie Art. 390 Abs. 3 Synodalstatuten.
Für die Diözese Speyer: Oberhirtliches Verordnungsblatt 1958 S. 102.
2) So Koeniger-Giese, Grundzüge des kath. Kirchenrechts und des Staatskirchenrechts,
Holböck, Handbuch des Kirchenrechts,
Ebers, Grundriß des kath. Kirchenrechts.
3) Eichmann-Mörsdorf, Lehrbuch des Kirchenrechts.
4) So Naz, Traité de Droit canonique, Bd. III, S. 101;
Cange, Le Code de Droit canonique, Bd. 3, S. 119.
5) Hofmann in "Lexikon für Theologie und Kirche", Bd. 10, S. 735; ähnlich Marx in "Kirchenlexikon", Bd. 12, S. 1199.

Eine weitere Unterscheidung geht dahin, ob eine Wallfahrt unter geistlicher Leitung steht oder nicht. Es ist für eine Wallfahrt nicht wesensmäßig, daß sie von einem Priester begleitet wird. Dies darf jedoch nicht mit der Frage verwechselt werden, ob die zuständigen kirchlichen Behörden mit der Durchführung der Wallfahrt einverstanden sind. Grundsätzlich bestimmt die Kirche von jeher selbst die äußere Form der Gottesverehrung[1], dies ist mit eine ihrer wesentlichsten Funktionen. Nur sie selbst bestimmt, wann eine Wallfahrt als Akt der Gottesverehrung vorliegt. Aus diesem unbeschränkten und unbestrittenen Recht der Kirche folgt, daß eine Wallfahrt wesensmäßig der Billigung der zuständigen kirchlichen Stellen bedarf. Diese Billigung muß, wo es sich nicht um hergebrachte Wallfahrten handelt, ausdrücklich erteilt werden[2]. Fehlt diese Billigung, so liegt keine Wallfahrt im Sinne des Kirchenrechts vor. Die Definition des Wallfahrtsbegriffes muß also dementsprechend erweitert werden. Demgegenüber ist es unschädlich, wenn im Volksmund manchmal auch solche Reisen eine "Wallfahrt" genannt werden, die gar keine sind. Wird also eine Wallfahrt ohne Begleitung eines Priesters durchgeführt, so muß dennoch wenigstens die Billigung des zuständigen Pfarrers vorliegen.

Unterscheiden lassen sich die Wallfahrten endlich auch bezüglich ihrer Form. Diese Unterscheidung hängt eng mit der Frage zusammen, welches das Ziel der Wallfahrt ist. Es gibt Wallfahrten zu relativ nahegelegenen Orten, es gibt auch Wallfahrten, die sich wegen der Länge des Weges über viele Tage erstrecken. Daraus allein ist schon ersichtlich, daß für Wallfahrten eine bestimmte Form nicht vorgeschrieben ist und auch nicht vorgeschrieben werden kann. Bei manchen Wallfahrten wird man sich der modernen Verkehrsmittel bedienen müssen, andere kann man bequem zu Fuß machen. Hier interessieren besonders die Fälle, in denen

---

1) So schon Friedberg, Lehrbuch des kath. und ev. Kirchenrechts, S.328

2) So der bereits zitierte Erlaß der Konzilskongregation vom 11. 2. 1936, vgl. weiter das Oberhirtliche Verordnungsblatt der Diözese Speyer 1958, S. 102, Art. 390 Abs. 5 der Synodalstatuten für das Bistum Trier

eine größere Menschenmenge sich auf der Straße bewegt. Dabei wird man zwei Erscheinungsformen feststellen können. Entweder bildet die Menge einen geschlossenen Zug, oder aber sie bewegt sich wie Einzelpersonen, die zufällig ein gemeinsames Ziel haben.

Wird die Wallfahrt in einem geschlossenen Zug durchgeführt, werden weiterhin dabei noch gewisse feierliche Formen beachtet (z. B. Vorantragen von Kreuz und Fahne[1]), so erhebt sich die Frage, inwieweit die Wallfahrt sich von der Prozession unterscheidet. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß sich aus einer Wallfahrt eine Prozession entwickeln kann. Es kann jedoch durchaus Grenzfälle geben, in denen nur schwer zu sagen ist, ob der Zug eine Wallfahrt oder eine Prozession ist. Zu einer Lösung wird man in diesen Fällen nur dann kommen können, wenn man von dem ausgeht, was über den Ursprung der Prozession gesagt worden ist. Bei der Prozession ist das Gehen, das feierliche Einherschreiten, geboren aus der inneren Bewegung, ein Teil der Gottesverehrung selbst. Das Gehen ist also ein wesentlicher Bestandteil des Aktes, der der Gottesverehrung dient, mit anderen Worten der Andacht selbst. Bei einer Wallfahrt dagegen ist das Gehen nur Mittel zum Zweck, nämlich zu dem Zweck, an einem bestimmten Ort zu gelangen, wo die Hauptandacht stattfinden soll[2]. Bei der Prozession soll das Gehen die Feierlichkeit oder die Intensität der Erbittung göttlicher Gnaden erhöhen, bei der Wallfahrt soll ein bestimmter Ort erreicht werden, woselbst der Hauptakt der Gottesverehrung stattfindet. Dieser Hauptakt selbst kann auch in Form einer Prozession stattfinden. Insofern kann also aus einer Wallfahrt sich eine Prozession entwickeln.

Man wird so den kirchlichen Begriff der Wallfahrt wie folgt definieren können:

---

1) Diese werden in Art. 390 Abs. 2 der Trierer Synodalstatuten als "feierliche Wallfahrten" bezeichnet.
2) Rust in "Die Religion in Geschichte und Gegenwart", Bd. 5 Sp. 1753 geht daher zu weit, wenn er fordert, daß die Reise zu der hl. Stätte mit dem Besuch des Heiligtums eine zusammenhängende kultische Handlung bilden müsse.

"Unter einer Wallfahrt versteht man den von einzelnen oder einer Gruppe von Gläubigen mit Zustimmung der zuständigen kirchlichen Stelle unternommenen Besuch einer entfernten hl. Stätte zum Zwecke des dort zu verrichtenden Gebets oder der dort zu verrichtenden Andacht".

/. Bittgänge

Der CIC verwendet das dem deutschen Wort "Bittgang" entsprechende lateinische Wort "supplicatio" bei der Definition des Prozessionsbegriffes in c. 1290. Eine nähere Begriffsbestimmung des Wortes "supplicatio" ist im CIC nicht enthalten.

In verschiedenen Lehrbüchern des kanonischen Rechts kommt der Begriff "Bittgang" überhaupt nicht vor[1], andere wenden dieses Wort nur bei der Definition des Prozessionsbegriffes nach c. 1290 an[2]. In der übrigen einschlägigen Literatur werden Bittgänge meistens mit den Bittprozessionen identifiziert. Mayer umschreibt in "Die Religion in Geschichte und Gegenwart" die Bittgänge als die in der kath. Kirche veranstalteten Prozessionen bei besonderer Not zur Erflehung göttlicher Hilfe[3]. Eisenhofer in "Lexikon für Theologie und Kirche" bezeichnet sie als Prozessionen zur Erflehung göttlicher Hilfe oder Abwendung von Gefahren für Zeiten allgemeiner Not. Es heißt dann wörtlich: "Daneben pflegen die einzelnen Gläubigen oder auch ganze Gemeinden Bittgänge abzuhalten"[4]. Endlich schließt sich Fischer, ebenfalls im "Lexikon für Theologie und Kirche"(Neuauflage) der Definition von Eisenhofer an und identifiziert die Bittänge

---

1) So Eichmann-Mörsdorf, Lehrbuch des Kirchenrechts, Koeniger-Giese, Grundzüge des kath. Kirchenrechts und Staatskirchenrechts
2) So Holböck, Handbuch des Kirchenrechts, Ebers, Grundriß des kath. Kirchenrechts
3) Mayer in Galling, Die Religion in Geschichte und Gegenwart, Bd. I,3. Aufl. 1957, Sp. 1315, ähnlich Gihr in "Kirchenlexikon", Bd. 2, S. 894
4) Eisenhofer in Buchberger, Lexikon für Theologie und Kirche, Bd. II, 2. Aufl. 193[illegible], Sp. 385

schlechthin mit den Bittprozessionen[1].

Die Bedeutung des Wortes "Bittgang" ist also weder im kanonischen Recht noch in der einschlägigen Literatur hinreichend bestimmt. Man wird daher vom allgemeinen Sprachgebrauch her versuchen müssen, den Sinn des Begriffes "Bittgang" zu finden.

Tatsächlich versteht man unter Bittgänge zunächst Bittprozessionen. Insbesondere die vorgeschriebenen Bittprozessionen an den drei Wochentagen("Bittage") vor Christi Himmelfahrt werden mit Bittgänge bezeichnet, ebenso die Bittprozession am St. Markusfest (25. April). Auch außerordentliche Bittprozessionen in Zeiten besonderer Not werden Bittgänge genannt. Damit erschöpft sich aber der Begriff "Bittgang" nicht. Unter Bittgängen versteht man auch Wallfahrten einzelner oder Gruppen von Gläubigen, wenn dadurch Gottes Hilfe in einer besonderen Angelegenheit erfleht werden soll.

Alle diese Fälle haben eines gemeinsam:
Jedesmal soll göttliche Hilfe in einer besonderen Angelegenheit erfleht werden. Nicht gemeinsam dagegen ist die Form, in der das geschieht. Sowohl in Form von Prozessionen aber auch als Wallfahrten, sei es von einzelnen oder sei es von einer Gruppe von Personen, sind Bittgänge möglich. Daraus kann man folgern, daß die Bestimmung als Bittgang allein vom Motiv, nicht von der äußeren Form her, erfolgen kann. Der Bittgang kann also entweder die Form der Prozession oder der Wallfahrt haben. Jede Prozession oder Wallfahrt, durch die in besonderem Maße göttliche Hilfe aus gegebenen Anlaß erfleht werden soll, ist ein Bittgang. Daneben gibt es keine besondere Form des Bittganges, die man neben Prozessionen und Wallfahrten stellen könnte. Insbesondere kann man keine Abgrenzungen zwischen Prozessionen und Wallfahrten einerseits und Bittgänge andererseits schaffen, denn Bittgänge sind entweder Prozessionen oder Wallfahrten. Der Begriff Bittgang will lediglich sagen, daß durch die Prozession oder Wallfahrt Gottes Hilfe in besonderem Maße erfleht werden soll

---

1) Fischer in Lexikon für Theologie und Kirche, Bd. II, 3. Aufl. 1958, Sp. 514

In diesem Zusammenhang sind auch die sogenannten "Flurgänge" zu erwähnen. Der Ursprung dieser Flurgänge liegt in vorchristlicher Zeit. Damals wurden, wie bereits erwähnt, sogenannte Umgänge über die Felder bzw. entlang der Grenzen des Grundbesitzes durchgeführt. Mit diesen Umgängen war eine mystische Vorstellung verbunden. Die christlichen Bittprozessionen knüpften an die bestehenden heidnischen an und traten an deren Stelle[1]. Sehr deutlich ist dies am Beispiel der Markusprozession zu erkennen. Diese war im heidnischen Rom eine ausgesprochene Flurprozession und wurde als solche durch das Christentum übernommen[2]. Da solche Flurgänge auch in Deutschland auf uraltem Brauchtum beruhen, findet man in einzelnen ländlichen Gegenden heute noch besondere Arten dieser Prozession, die alljährlich an bestimmten Tagen stattfinden. Auch die Fronleichnamsprozession, so wie sie in Deutschland üblich und vorgeschrieben ist, trägt den Charakter einer Flurprozession. Insbesondere die Verlesung der Anfänge der vier Evangelien deutet darauf hin[3]. Die Fronleichnamsprozession in anderen Ländern, insbesondere die römische Fronleichnamsprozession, kennt dies nicht[4]. Man wird daher die Flurgänge als eine besondere Art der Bittprozessionen bezeichnen dürfen, die zur Segnung der Felder und zur Erflehung von Erntesegen abgehalten werden und die über Felder geführt wird[5].

5. Die Bedeutung des kirchenrechtlichen Prozessionsbegriffes für das staatliche Recht

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß ausschließlich die Kirche selbst befugt ist, die Form ihrer gottesdienstlichen und kultischen Handlungen zu bestimmen. Aus dem Grund-

---

1) Kellner, Heortologie, S. 146
2) Kellner, Heortologie, S. 146
3) Eisenhofer-Lechner, Grundriß der Liturgie des römischen Ritus, S. 144
4) Rituale Romanum, tit. IX c. V
5) Hindringer in "Lexikon für Theologie und Kirche", Bd. 4 S. 49

satz der Autonomie der Kirche folgt weiter, daß die im staatlichen Recht verwandten kirchlichen Begriffe mit dem Inhalt zu interpretieren sind, den die Kirche ihnen gibt. Dieser Satz ist jedoch nicht zwingend. Es ist durchaus möglich, daß im staatlichen Recht dieselben Wörter gebraucht werden, jedoch mit einem abweichenden Inhalt. Es ist daher im folgenden zu untersuchen, welchen Inhalt die Begriffe Prozessionen, Bittgänge und Wallfahrten im staatlichen Recht haben.

B. Der Prozessionsbegriff des Versammlungsgesetzes

Der verwaltungsrechtliche Begriff der Prozession wird von praktischer Bedeutung erst in Hinblick auf das Versammlungsgesetz. In den Vereins- und Versammlungsgesetzen, wie z. B. in dem preuß. Vereinsgesetz vom 11. 4. 1850 (GS S. 277), im Reichsvereinsgesetz vom 19. 4. 1908 (RGBl S. 151), in dem früheren saarländischen Versammlungsgesetz vom 8. 7. 1955 (ABl. S. 1032) und in dem heute in der ganzen Bundesrepublik geltenden Versammlungsgesetz vom 24. 7. 1953 (BGBl I S. 684) werden neben Prozessionen auch Bittgänge und Wallfahrten genannt. Es sind daher der Reihe nach zu untersuchen:

1. Welche Prozessionsbegriffe die Verwaltungsrechtslehre bisher entwickelt hat;
2. ob die Prozession ein Aufzug im Sinne des Versammlungsgesetzes ist;
3. wie der Prozessionsbegriff des Verwaltungsrechts zu definieren ist und
4. inwieweit sich der Prozessionsbegriff des kanonischen Rechts von dem des Verwaltungsrechts unterscheidet.

1. Die durch die Verwaltungsrechtslehre bisher entwickelten Prozessionsbegriffe

Weder in Literatur noch Rechtsprechung hat sich

bisher ein fester Prozessionsbegriff gebildet. Delius[1] bestimmt die Prozession im Sinne des Versammlungsrechts als einen festlichen, mit gottesdienstlichen Feierlichkeiten veranstalteten kirchlichen Umzug zu gottesdienstlichen Zwecken[2]. Die Wallfahrt schließt nach Delius das Merkmal eines feierlichen Aufzuges nach einem entfernten Ort in sich. Dabei ist es unerheblich, ob die Wallfahrer stets in einem geschlossenen Zuge gehen oder nicht. Eine Definition des Bittganges bietet Delius nicht.

Das Reichsgericht geht in einer Entscheidung vom 19. 3. 1912[3] von dem Prozessionsbegriff des vor dem 1. Weltkrieg geltenden Kirchenrechts aus[4]. Es bestimmt die Prozessionen als "unter geistlicher Leitung veranstaltete feierliche Umgänge, Um- oder Aufzüge zu gottesdienstlichen Zwecken, insbesondere um Gott zu danken oder seine Hilfe zu erflehen". Das Reichsgericht führt weiter aus, die ersteren (gemeint sind die Umzüge, durch die Gott gedankt werden soll) würden gemeinhin "Prozessionen", die letzteren (durch die Gottes Hilfe erfleht werden soll) "Bitt- oder Kreuzgänge" genannt. Es heißt dann wörtlich: "Hierbei hat eine gottesdienstliche Veranstaltung, um ein Bittgang zu sein, zur Voraussetzung, daß sie die Anrufung göttlicher Hilfe bezweckt, von den berufenen Organen der Kirche angeordnet ist, von der Geistlichkeit geleitet wird und als Umzug innerhalb oder außerhalb der Kirche stattfindet".

---

1) Delius, Preuß. Vereins- und Versammlungsrecht, § 10 A 5 c
2) Vgl. auch die Entscheidung des Kammergerichts vom 15. 1. 1900 - Jahrbuch für Entscheidungen des KG, Bd. 20 c S. 27
3) RG Str 46, 32
4) So nimmt die RG-Entscheidung Bezug auf:
Hinschius, System des kath. Kirchenrechts, 1888
Friedberg, Lehrbuch des Kirchenrechts, 6. Aufl. 1909
Heiner, Kath. Kirchenrecht, 5. Aufl. 1909
Welzer u. Welte, Kirchenlexikon, 1. Aufl. 1848
Theologisches Universal-Lexikon, 1874
u. a. m.

Zu dem Begriff der Wallfahrt führt das Reichsgericht aus, daß diese nach Gnadenorten und zu Gnadenbildern veranstaltet werden. Die Wallfahrten können sowohl von einzelnen wie auch von einer größeren Anzahl von Personen unternommen werden. Nach den Normen des Kirchenrechts ist nur die Einholung der Billigung des Bischofs oder Pfarrers sowie die Erfüllung gewisser Kultushandlungen durch die Teilnehmer vor Antritt der Wallfahrt vorgeschrieben. Nimmt eine größere Anzahl von Personen an der Wallfahrt teil, so ist die Führung durch einen Geistlichen zwar wünschenwert, jedoch nicht notwendig.

Diese Definitionen des Reichsgerichts werden von Füßlein[1] voll und ganz übernommen. Er fügt hinzu, daß es sich hier nicht um Aufzüge oder Versammlungen im Sinne des Versammlungsgesetzes handele. Die Erwähnung der Prozessionen und Wallfahrten im Gesetz wäre daher nicht notwendig gewesen, sie diene aber insoweit der Klarstellung, als damit zum Ausdruck kommt, daß hier keine Anmeldepflicht im Sinne des § 14 des Versammlungsgesetzes besteht.

Nur die Prozessionen seien Aufzüge im Sinne des Versammlungsgesetzes, die das für Aufzüge wesentliche Merkmal der Absicht der Einwirkung auf das Publikum in öffentlichen Angelegenheiten aufweisen[2].

Allein diese Versuche zeigen schon, wie schwierig es ist, eine klare Umschreibung des Prozessionsbegriffes des Versammlungsgesetzes, die auch für alle anderen Zweige des Verwaltungsrechtes mit Ausnahme des Straßenverkehrsrechtes maßgebend ist, zu bilden. Es ist daher notwendig, die einzelnen Merkmale der Prozession zu untersuchen und so den Prozessionsbegriff des Verwaltungsrechts zu finden.

2. Die Prozession als Aufzug im Sinne des Versammlungsgesetzes

Um eine klare Begriffsbestimmung der Prozession im Sinne des Versammlungsgesetzes zu gewinnen, erscheint es

---

1) Füßlein, Komm. zum Versammlungsgesetz, § 17 Anm. 3
2) Füßlein, a. a. O.,Vorbem. zu § 17

erforderlich zu prüfen, ob die Prozession ein Aufzug im Sinne der Versammlungsgesetze ist oder nicht.

Diese Untersuchung hat einen ganz realen Wert. Von dem Ergebnis hängt es ab, ob die Prozessionen, Bittgänge und Wallfahrten für sich den Schutz des Grundrechtes der Versammlungsfreiheit in Anspruch nehmen können. Würde man diese Frage verneinen, so bedeutet das, daß - um nur eine Folge zu nennen - auch die Schutzbestimmungen des Versammlungsgesetzes vom 24. 7. 1953 (BGBl I S. 684) keine Anwendung finden. Die Prozessionen wären dann schlechter gestellt als jeder andere Aufzug, der politischen Charakter trägt. Ganz allein die Bestimmungen des StGB, die jedoch bei weitem nicht so weit gehen wie die speziellen Bestimmungen des Versammlungsgesetzes, wären dann anzuwenden. Ein verfassungsrechtlicher Schutz wäre nur durch Art. 35 Abs. 1 S. 2 SV zusammen mit Art. 4 Abs. 2 des Grundgesetzes gegeben. Die Stellung der Prozession sowohl in unserem Rechtssystem als auch im Straßenverkehr ist eine ganz andere, je nachdem sie das Grundrecht der Versammlungsfreiheit für sich in Anspruch nehmen darf oder nicht. Es ist zum Beispiel nicht gleichgültig, ob eine Prozession durch die Polizei auf Grund der polizeilichen Generalklausel aufgelöst werden kann oder nicht. Es ist also nicht vermessen zu behaupten, daß die Qualifikation der Prozession als Aufzug für diese von größter Bedeutung ist. Unter diesen Umständen ist es erforderlich und gerechtfertigt, die oben angeschnittene Frage besonders eingehend zu untersuchen.

a) Die durch die h. L. entwickelten Merkmale des Aufzuges und inwieweit die Prozessionen ihnen entsprechen

Der Begriff des Aufzuges ist gesetzlich nirgends festgelegt. Der Gesetzgeber setzte ihn vielmehr als bekannt voraus. Dementsprechend wurde dieser Begriff ausschließlich von der Rechtsprechung und der Rechtslehre entwickelt.

Der bisher von Rechtslehre und Rechtsprechung entwickelte Aufzugsbegriff enthält im wesentlichen drei Elemente: Einmal muß eine größere Menschenmenge gegeben sein. Wie viele es sein müssen, damit ein Aufzug entsteht, läßt sich ziffernmäßig nicht festlegen. Dies wird stets auf die örtlichen Verhältnisse ankommen[1]. Auf jeden Fall müssen es so viele Personen sein, daß sie, gleich ob der Veranstalter es will oder nicht, durch ihr gemeinsames Umherziehen in der Öffentlichkeit auffallen[2]. Damit ist schon das zweite Element des Aufzuges angedeutet: Die Menschenmenge muß in Bewegung sein[3]. Darin unterscheidet sich der Aufzug von Versammlungen unter freiem Himmel. Jedoch liegt ein Aufzug anerkanntermaßen schon dann vor, wenn die Teilnehmer sich aufstellen, auch durch ein gelegentliches Anhalten verliert der Umzug nicht seinen Charakter als Aufzug[4]. Das dritte Element endlich, das für den Aufzug wesentlich ist, ist, daß die Teilnehmer einen gemeinsamen Zweck verfolgen[5]. Ein Auflauf zum Beispiel erfüllt also nicht die Voraussetzungen eines Aufzuges.

Alle diese Erfordernisse sind bei den meisten Prozessionen gegeben. Wenn eine Prozession also die Qualifikation eines Aufzuges für sich beansprucht, dann müssen die genannten drei Elemente vorhanden sein. Sofern eines dieser Erfordernisse fehlt, liegt kein Aufzug im Sinne des Gesetzes mehr vor.

---

1) So sind in einem Fall 15 Teilnehmer als ausreichend erachtet worden (KG vom 5. 6. 1893, Goltd. Arch. Band 41 S. 75 - zitiert bei Stier-Somlo, Reichsvereinsgesetz, § 7 Anm. 3).
2) v. Jan, Vereinsgesetz für das Deutsche Reich, S. 104.
3) Im Gegensatz zu § 7 RVG fordert das Versammlungsgesetz von 1953 nicht mehr, daß sich der Aufzug auf öffentlichen Straßen und Plätzen bewegt. Das Versammlungsgesetz findet folglich auch Anwendung auf solche Aufzüge, die sich nicht auf öffentlichen Straßen und Plätzen bewegen. Ebenso ist der Begriff des Aufzuges nicht daran gebunden, daß die Menschenmenge sich auf öffentlichen Straßen und Plätzen bewegt (vgl. v. Jan, Vereinsgesetz für das Deutsche Reich, S. 104; Füßlein, Versammlungsgesetz, § 1 Anm. 4 b).
4) Füßlein, Versammlungsgesetz, § 1 Anm. 4
5) v. Jan, Vereinsgesetz für das Deutsche Reich, S. 104.

Die neuere Rechtslehre hat aber nun noch ein weiteres Erfordernis des Aufzuges aufgestellt. Sie verlangt, daß die Teilnehmer zudem noch die Absicht haben müssen, die Aufmerksamkeit des Publikums zu erregen[1]. Es tritt also noch ein finales Moment hinzu. Es soll nicht genügen, daß der Umzug nur durch sein bloßes Vorhandensein die Aufmerksamkeit erregt. Vielmehr müssen die Teilnehmer dies wollen.

Die Prozession hat dagegen grundsätzlich keinen Demonstrationscharakter. Das ergibt sich aus dem Sinn der Prozessionen, wie er bereits dargelegt wurde, nämlich als äußerer Ausdruck der den Menschen bewegenden inneren Erregung.

Aber selbst wenn die Prozession einen Demonstrationscharakter hätte, so könnte dieser nur gegeben sein, wenn auch ein entsprechendes Publikum vorhanden wäre. Dieses Publikum dürfte sich, damit die Prozession einen Sinn hätte, nur aus Nichtchristen oder Angehörigen anderer Konfessionen zusammensetzen. Das ist aber nicht der Fall. Viele Prozessionen suchen gar kein Publikum, sie gehen hinaus auf die Fluren, wo sie nur selten von jemanden gesehen werden können. In kleineren, geschlossenen katholischen Gemeinden nehmen an der Prozession alle Dorfbewohner teil, niemand bleibt zu Hause. Viele Prozessionen entstanden auch im Mittelalter, zu einer Zeit also, da es im abendländischen Raum so gut wie keine Nichtkatholiken gab. Das allein beweist schon, daß Sinn und Zweck der Prozessionen nicht darin bestehen, in irgendeiner Form zu demonstrieren, sondern die Prozessionen sind aus sich selbst heraus als eine besondere Form gottesdienstlicher Handlungen zu verstehen. Auch die Fronleichnamsprozession macht davon keine Ausnahme. Sie kam im 13. Jahrhundert auf. Wenn die Fronleichnamsprozession faktisch sich zu einer Demonstration entwickelte, so lag das nicht im Wesen der Fronleichnamsprozession, sondern in den äußeren Umständen begründet[2].

---

1) Füßlein, Komm.z.Versammlungsgesetz, § 1 Anm. 5
Trubel-Hainka, Versammlungsgesetz, § 1 Anm. 4
Seifert in "Die Polizei" 53, S. 133
v. Jan, Vereinsgesetz für das Deutsche Reich, S. 106

2) So auch Sengpiel, Die Bedeutung der Prozessionen für das geistige Spiel des Mittelalters, S. 7:

Ebenso wie Prozessionen keinen Demonstrationscharakter tragen, tragen auch Bittgänge und Wallfahrten diesen nicht. Bei Wallfahrten ergibt sich das allein schon aus dem Zweck derselben. Im übrigen gelten für Wallfahrten dieselben hier vorgebrachten Argumente.

An dieser Feststellung, daß Prozessionen keinen Demonstrationscharakter tragen, läßt sich nicht rütteln. Es kann als erstes Ergebnis festgehalten werden, daß die Prozessionen dem bisher geltenden Aufzugsbegriff voll entsprechen. Weiter steht fest, daß Prozessionen keinen Demonstrationscharakter tragen. Ist es also wirklich ein Merkmal des Aufzugs, daß die Teilnehmer die Absicht haben müssen, die Aufmerksamkeit des Publikums auf sich zu lenken, so entspricht die Prozession wegen ihres fehlenden Demonstrationscharakters dem nicht. Indessen muß man die Frage stellen, ob die Demonstrationsabsicht wirklich ein Merkmal des Aufzugsbegriffes ist. Die Frage läßt sich nur auf dem Wege der historischen Interpretation lösen. Die Entwicklung des Aufzugsbegriffes in den letzten hundert Jahren soll daher Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen sein.

b) Die Entwicklung des Aufzugsbegriffes in den letzten 100 Jahren

aa) Delius[1] zitiert eine Entscheidung des Obertribunals Berlin vom 12. 9. 1877, worin es heißt: "Es stellt einen öffentlichen Aufzug dar, wenn eine zu einem

---

"Das erste Aktenstück für das Fronleichnamsfest, Bischof Roberts Rundschreiben aus dem Jahre 1246, enthält bereits dieselben Gedanken, die auch Urbans IV. Bulle als Gründe für die Einsetzung des Festes anführt. In den Worten "ad confutandam haereticarum insaniam" ist die bis heute erhaltene Kampf- und Bekehrungstendenz des Festes ausgedrückt."
- Zu weit geht dagegen Ruhle, wenn er in "Die Religion in Geschichte und Gegenwart", Bd. 4, Sp. 1606, über die Fronleichnamsprozession schreibt: "Sie werden mit allem Pomp ausgestattet und haben ausdrücklich herausfordernden, propagandistischen Charakter gegenüber Andersgläubigen."

1) Delius, Preuß. Vereins- und Versammlungsgesetz, § 10 Anm. 1

bestimmten Zwecke vereinigte Menschenmenge in einer Weise sich über öffentliche Straßen hinbewegt, welche die Aufmerksamkeit des Publikums zu erregen und die öffentliche Ordnung, insbesondere den Verkehr, zu gefährden geeignet ist". Weiterhin wird bei Delius eine Entscheidung des Appellationsgerichtshofes Hamm vom 5. 12. 1871 zitiert. Darin heißt es u. a.: "Das kritische Moment liegt keineswegs in der Art des Zwecks, vielmehr ist dasselbe darin zu finden, daß überhaupt irgendein Zweck durch das gemeinschaftliche Gehen verfolgt wird".

Im Gegensatz dazu spielte schon in der damaligen Zeit bei Versammlungen der Zweck eine entscheidende Rolle. So heißt es in § 1 des Preuß. Versammlungsgesetzes vom 11. 3. 1850:

"Von allen Versammlungen, in welchen öffentliche Angelegenheiten erörtert oder beraten werden sollen, hat der Unternehmer ..... Anzeige bei der Ortspolizeibehörde zu machen".

Hier wurde also ein ganz bestimmter Zweck gefordert, nämlich die Erörterung oder Beratung öffentlicher Angelegenheiten, damit die Versammlung der Regelung des Vereinsgesetzes unterliegt.

Die unterschiedliche Behandlung von Versammlungen und Aufzügen läßt sich vor allem historisch erklären. Auszugehen ist dabei von den Zeitverhältnissen, unter deren Einfluß das Preuß. Vereins- und Versammlungsgesetz zustande kam. Der Übergang vom absolutistischen bzw. Polizeistaat zum Rechtsstaat erfolgte nur allmählich. Es läßt sich kein bestimmtes Datum nennen, nur einzelne Ereignisse kennzeichnen die Wandlung. Im Polizeistaat befand sich der Untertan zum Staat im Verhältnis unbedingter Unterworfenheit[1]. Der Gedanke des Rechtsstaates gewann nur langsam an Boden. So fehlte im absolutistischen Staat den Bürgern insbesondere das garantierte Recht, Vereine zu bilden und sich zu versammeln. Gewiß muß jedes Staatswesen staatsgefährdende Bestrebungen unterdrücken. Solchen Bestrebungen war der

---

1) Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 85

absolutistische Staat jedoch in besonders hohem Maße ausgesetzt, es mußten daher stärker als in jeder anderen Staatsform Vorbeugungsmaßnahmen getroffen werden. Aus diesem Grunde erfuhr das Vereins- und Versammlungswesen eine besonders strenge Bevormundung, denn nicht zu Unrecht sagten sich die damaligen Machthaber, daß Vereine und Versammlungen sehr leicht die Quelle staatsfeindlicher Bestrebungen sein können. Ein freiheitliches Koalitions- und Versammlungsrecht war jedoch eine der Grundvoraussetzungen für die Schaffung eines demokratischen Staatswesens. Somit war die Koalitions- und Versammlungsfreiheit eine der vordringlichsten Forderungen aller freiheitlich gesinnten Kräfte in Deutschland. Dies kommt auch in der im Jahre 1849 in der Paulskirche beschlossenen Reichsverfassung zum Ausdruck[1].

Obwohl die in der Paulskirche beschlossene Reichsverfassung nie in Kraft trat, konnten sich die Gesetzgeber der deutschen Länder diesem Postulat nicht entziehen[2]. Als Beispiel soll hier die Entwicklung in Preußen dargestellt werden. In der preuß. Verfassung vom 31. 1. 1850 (GS S. 17) heißt es in Art. 29:

"Alle Preußen sind berechtigt, sich ohne vorgängige obrigkeitliche Erlaubnis friedlich und ohne Waffen in geschlossenen Räumen zu versammeln. Die Bestimmung bezieht sich nicht auf Versammlungen unter freiem Himmel, welche auch in Bezug auf vorgängige obrigkeitliche Erlaubnis der Verfügung des Gesetzes unterworfen sind".

---

1) In der im Jahre 1849 in der Paulskirche beschlossenen Reichsverfassung heißt es in Abschnitt IV Art. VIII § 161: "Die Deutschen haben das Recht, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln; einer besonderen Erlaubnis bedarf es nicht.
Volksversammlungen unter freiem Himmel können bei zwingender Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit verboten werden."

2) Füßlein, Komm. z. Vers.-Ges., Einführung S. 2, Waldecker in "Handbuch d. Deutschen Staatsrechts", Bd. 2 S. 638 f.

Weiter heißt es in Art. 20 Abs. 2:
"Das Gesetz regelt insbesondere zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit die Ausübung des in diesem und in dem vorstehenden Artikel gewährleisteten Rechtes".

Hier erfolgte in Preußen erstmalig die Anerkennung der Koalitions- und Versammlungsfreiheit - allerdings, worauf gleich einzugehen ist, immer noch mit erheblichen Beschränkungen. Auf Grund des Art. 30 Abs. 2 der Preuß. Verfassung wurde schon am 11. 3. 1850 die "Verordnung über die Verhütung eines die gesetzliche Freiheit und Ordnung gefährdenden Mißbrauchs des Vereins- und Versammlungsrechts"[1] (auch Vereins- und Versammlungsgesetz genannt) erlassen. Die Verordnung war Gesetz im Sinne der preuß. Verfassung[2]. Das Gesetz bestimmte, daß Versammlungen in geschlossenen Räumen, soweit auf ihnen öffentliche Angelegenheiten erörtert wurden, anmeldepflichtig und Versammlungen unter freiem Himmel sowie Aufzüge der vorgängigen schriftlichen Genehmigung durch die Ortspolizeibehörde bedürfen. Es ist unschwer zu erkennen, daß der Staat, obwohl er die Versammlungsfreiheit der Bürger anerkannt hatte, die Kontrolle über alle politischen Bestrebungen erhalten wollte. Umgekehrt hatte der Staat an Versammlungen, die keine öffentlichen Angelegenheiten behandelten, kein Interesse. Daher enthält § 1 des Preuß. Vereins- und Versammlungsgesetzes auch keine Definition der Versammlung. Es wird dort nur gesagt, daß bestimmte Arten von Versammlungen anmeldepflichtig sind.

Da Versammlungen unter freiem Himmel sowie Aufzüge in einem viel größeren Maße als Versammlungen in geschlossenen Räumen eine Gefährdung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen können, behielt sich der Staat hier ein weit größeres Eingriffsrecht vor. Der Genehmigung unterlagen alle öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel, ganz gleich ob auf ihnen öffentliche Angelegenheiten erörtert

---

1) GS S. 277

2) Delius, Preuß. Vereins- und Versammlungsrecht, S. 77

wurden oder nicht[1]. Dasselbe galt von den öffentlichen Aufzügen[2]. Von der Genehmigungspflicht waren nur ausgenommen gewöhnliche Leichenbegängnisse, Züge von Hochzeitsgesellschaften sowie kirchliche Prozessionen, Wallfahrten und Bittgänge, wenn diese in der hergebrachten Art stattfanden. Der Grund für diese Ausnahmebestimmung kommt sehr deutlich in einem Zirkularerlaß der Minister des Innern und der geistlichen Angelegenheiten vom 26. 8. 1874[3] zum Ausdruck, wenn es dort u. a. heißt:

"... Denn wenn auch nach § 10 dieses Gesetzes herkömmliche kirchliche Prozessionen, Wallfahrten usw. frei sein sollen von dem Erfordernis vorgängiger polizeilicher Genehmigung, so ist doch diese Bestimmung nur in der Voraussetzung getroffen worden, daß von solchen Aufzügen, eben weil sie hergebrachtermaßen zugelassen worden sind, für die öffentliche Sicherheit und Ordnung nichts zu befürchten sei, auch alle dem Verkehr schuldigen Rücksichten dabei beachtet werden würden".

Diese Begründung des § 10 des Preuß. Vereins- und Versammlungsgesetzes von 1850 entspricht vollauf der damaligen Geisteshaltung. Man verspürt aus ihr noch die Überreste eines polizeistaatlichen Denkens. Im Vordergrund stand die Beaufsichtigung und Reglementierung von Aufzügen durch den Staat. Die Ausnahmen der Prozessionen usw. von der Genehmigungspflicht sollte kein Privileg an die Kirche sein, sie war auch nicht aus dem Gesichtspunkt der Glaubens- und Gewissensfreiheit oder der Freiheit der Kultausübung entstanden, sie beruht vielmehr einzig und allein auf der Erfahrung, daß kirchliche Umzüge keinen staatsgefährdenden Charakter haben.

---

1) § 9 Pr. Vereins- und Vers.-Ges. v. 1850, Entscheidung des Obertribunals Berlin vom 3. 10. 1862, zitiert bei Delius, Preuß. Vereins- und Versammlungsgesetz, § 9 Anm. 1
2) § 10 Pr. Vereins- und Vers.-Ges. v. 1850
3) MBliV 1874, S. 201

Aus diesen Gedankengängen heraus ist es zu erklären, warum Versammlungen und Aufzüge eine verschiedene Behandlung erfahren und warum sich damals die Definitionen von Versammlungen und Aufzügen, auf die das Preuß. Vereins- und Versammlungsgesetz von 1850 Anwendung findet, dahingehend unterscheiden, daß einmal ein bestimmter Zweck gefordert wird und einmal nur irgendein Zweck erforderlich ist. In der Entwicklung hingegen kann man ein langsames Zurückweichen der staatlichen Reglementierungsbefugnis und ein allmähliches Hinzielen auf den modernen Rechtsstaat deutlich erkennen.

bb) An dieser Rechts- und Sachlage wurde durch die Reichsverfassung von 1871[1] nichts geändert. Lediglich in Art. 4 Ziff. 16 wurde das Vereinswesen aufgenommen und so die Gesetzgebungskompetenz des Reiches aufdem Gebiet des Vereins- und Versammlungswesens geschaffen. Aber erst am 19. 4. 1908 wurde ein neues Vereinsgesetz verkündet, das nunmehr für das gesamte Reich galt[2]. Die Vorarbeiten zu diesem Gesetz gehen allerdings bis auf das Jahr 1873 zurück[3].

Aber auch das Vereinsgesetz von 1908 brachte keine Definitionen der Begriffe "Versammlungen" und "Aufzüge". Indessen kann man bei näherem Hinsehen leicht erkennen, daß der Gesetzgeber von demselben Aufzugsbegriff ausging, der bisher in Literatur und Rechtsprechung herrschte. Aus diesem Grunde blieben Aufzüge und öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel genehmigungspflichtig. So heißt es in dem Bericht der XIV. Kommission des Reichstages zur Vorberatung des Entwurfes eines Vereinsgesetzes - Nr. 482 der Drucksachen - Nr. 810 der Drucksachen des Reichstages, 12. Legislaturperiode, I. Session 1907/08 - Seite 71[4], öffentliche Straßen und Plätze seien im allgemeinen keine geeigneten Orte für Versammlungen. Bei den Versammlungen unter freiem Himmel sei wegen der unbeschränkten Möglichkeit

---

1) RGBl 1871 S. 64
2) RGBl S. 151
3) Stier-Somlo, Reichsvereinsgesetz, S. 6
4) Zitiert bei Stier-Somlo, Reichsvereingesetz, § 7 Anm. 1

der Beteiligung die Gefahr vorhanden, daß sie zu Ansammlungen werden und vermöge der ihnen innewohnenden Stoßkraft eine erhebliche Gefährdung der allgemeinen Sicherheit bewirken.

So ist es verständlich, wenn bei Stier-Somlo[1] Volks-, Mai-, Erntefeste u. a. m. als öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel gewertet werden. Bezüglich der Aufzüge zitiert er[2] die bereits erwähnte Entscheidung des Appellationsgerichtshofes Hamm vom 5. 12. 1871 und entwickelt daraus folgende Definition eines Aufzuges[2,3]:

"Aufzüge liegen begrifflich vor, wenn eine mit bestimmter Absicht vereinigte Menschenmenge in einer die öffentliche Aufmerksamkeit erregenden Weise sich in der Öffentlichkeit bewegt".

Also kommt es auch hier nicht auf den Zweck an, der durch den Umzug verfolgt wird, sondern es genügt, daß die öffentliche Aufmerksamkeit erregt wird. Folglich fallen die Prozessionen unter diesen Begriff des Aufzuges.

Dasselbe Ergebnis ergibt sich auch aus dem Text des § 7 RVG[4].

Gewöhnliche Leichenbegängnisse, da sie nicht in öffentlichen Angelegenheiten auf das Publikum einwirken wollen, fallen ebenso wie Prozessionen nicht unter die von Füßlein[5] gegebene Definition des Aufzuges. Dennoch zählt sie das RVG offensichtlich zu den Aufzügen, denn sonst würde es in Satz 2

---

1) Stier-Somlo, Reichsvereinsgesetz, § 7 Anm. 2
2) Stier-Somlo, § 7 Anm. 3
3) Von der in der früheren Rechtsprechung einige Male vertretenen Auffassung (wie z. B. KG in Goldt. Arch. Bd. 41 S. 75), ein Aufzug stelle eine Gefährdung des öffentlichen Verkehrs und der öffentlichen Ordnung dar, rückt Stier-Somlo ab.
4) § 7 Abs. 2 RVG lautet: "Gewöhnliche Leichenbegängnisse sowie Züge der Hochzeitsgesellschaften, wo sie hergebracht sind, bedürfen der Anzeige oder Genehmigung nicht. Der Landeszentralbehörde bleibt es überlassen zu bestimmen, daß auch andere Aufzüge der Genehmigung nicht bedürfen. ..."
5) Füßlein, Versammlungsgesetz, § 17 Anm. 4

nicht heißen "... daß auch andere Aufzüge ...".

cc) In die bis zum Ende des ersten Weltkrieges immerhin klare Rechtslage auf dem Gebiete des Versammlungswesens wurde durch den Aufruf des Rates der Volksbeauftragten vom 12. November 1918 (RGBl S. 1303) nicht unwesentlich eingegriffen. In diesem Aufruf heißt es u. a.:

"Das Vereins- und Versammlungsrecht unterliegt keiner Beschränkung, auch nicht für Beamte und Staatsarbeiter".

Zunächst war es völlig unklar, ob diese Bestimmung ein Gesetz war und damit ein neues Recht schaffte, oder ob der Aufruf nur reinen programmatischen Charakter tragen sollte. Die Meinungen in Rechtsprechung und Schrifttum waren sehr geteilt[1]. Aber selbst diejenigen, die dem Aufruf Gesetzeskraft zuerkannten, waren sich nicht einig darüber, inwieweit die Bestimmungen des RVG dadurch außer Kraft gesetzt worden waren[2].

Übersichtlicher wurde diese Rechtslage erst mit dem Inkrafttreten der Deutschen Reichsverfassung (RV) vom 11. August 1919 (RGBl S. 1383) gestaltet. Die RV bestimmte in Art. 123:

"Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder besondere Erlaubnis friedlich und unbewaffnet zu versammeln.

---

1) Vgl. KG in JW 21, 1092; auch RG Str. 56, 177, dort heißt es: "Der Wille der Volksbeauftragten ist unzweifelhaft dahin gegangen, die Beschränkungen des Vereins- und Versammlungsrechts, die in umstürzlerischen Kreisen den stärksten Angriffen ausgesetzt waren, sofort außer Wirksamkeit zu setzen. Da sie die tatsächliche Macht in Händen hatten, war sie zur Durchführung ihres Willens in der Lage, sie haben ihm auch hinreichenden Ausdruck verliehen. Durch die Aufnahme des Aufrufs in das auf Grund des Übergangsgesetzes vom 4. 3. 1919 vorgelegte Verzeichnis ist jenen Sätzen die Gesetzeskraft gesichert worden." Vgl. weiter Delius in PrVerwBl, Bd. 44, S. 59.

2) Giese, Komm. zur Reichsverfassung, Art. 123 RV Anm. 3: "Die Genehmigungspflicht ist durch Art. 123 zu einer Anmeldepflicht abgeschwächt worden".

Versammlungen unter freiem Himmel können durch Reichsgesetze anmeldepflichtig gemacht und bei unmittelbarer Gefahr für die öffentliche Sicherheit verboten werden."

Daß diese Bestimmung der RV unmittelbar geltendes Recht schuf und nicht nur eine programmatische Erklärung war, ist unbestritten[1]. Ebenso ist unbestritten, daß dadurch eine ganze Reihe Bestimmungen des RVG außer Kraft gesetzt wurden. Solche Bestimmungen sind z. B.:[2]

§§ 5, 6 RVG Anzeigepflicht für alle öffentlichen politischen Versammlungen,

§§ 7, 8, 9 RVG Erfordernis vorheriger Genehmigung für öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge,

§ 14 Abs. 2 RVG Auflösung nichtgenehmigter Versammlungen

u. a. m.

Es würde zu weit führen, hier auf alle Einzelheiten einzugehen. Von Bedeutung ist aber, daß in Art. 123 RV die Aufzüge nicht ausdrücklich erwähnt worden sind. Lediglich Versammlungen sind in dieser Bestimmung genannt. Andererseits war man sich darüber einig , daß auch die Aufzüge von der nach dem RVG bestehenden Genehmigungspflicht befreit werden sollten[3]. Folglich mußte man den Begriff der Versammlung so weit interpretieren, daß darunter auch Aufzüge

---

1) So erklärte der Berichterstatter des Verfassungsausschusses, Dr. Beyerle, bei der Behandlung des späteren Art. 112 RV, er möchte mit Nachdruck bei dieser Gelegenheit gegenüber allen etwaigen Anzweiflungen einmal aussprechen, daß die Grundrechte nicht nur allgemeine Rechtssätze enthalten, allgemeine Richtlinien und Programmpunkte, sondern daß sie auch positives Recht schaffen. (Verh. der Nat.Versammlung 328, 1958 - zitiert in der Entsch.d.KG vom 10.6.1921 - JW 21, 1092.)

2) Brauchitsch, Preußische Verwaltungsgesetze, Bd. 2, S. 5.

3) In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, daß man über die Behandlung kirchlicher Versammlungen und Aufzüge bei der Beratung der Reichsverfassung nicht gesprochen hat (vgl. v. Jan, Vereinsgesetz für das Deutsche Reich, S. 63).

fallen konnten[1]. An dieser Stelle begegnet man zum ersten Male einer Veränderung des Aufzugsbegriffes. Man begnügte sich nicht damit, den Aufzug mit unter den Begriff der "Versammlung unter freiem Himmel" zu bringen, man wollte vielmehr den Aufzugsbegriff, eben weil man ihn verfassungsrechtlich unter den Versammlungsbegriff zu fassen gezwungen war, auch aus dem Versammlungsbegriff ableiten. Den Versammlungsbegriff glaubte man, unverändert aus dem RVG übernehmen zu können. Ihm ist eigentümlich der Zweck, eine den Teilnehmern gemeinsame Angelegenheit zu erörtern oder zur Erreichung eines gemeinsamen Zieles beizutragen[2]. Daß man diesen Teil der Begriffsbestimmung nicht ohne weiteres auf den Aufzugsbegriff übertragen konnte, wurde nicht verkannt. Um diese Schwierigkeit zu umgehen, setzte man den Demonstrationszweck dem Erörterungszweck gleich[3]. Diese Gleichsetzung stimmt in all den Fällen, in denen es sich um politische Meinungsbildungen und Meinungsbeeinflussungen handelt. Tatsächlich standen politische Versammlungen und Aufzüge auch im Vordergrund der Betrachtungen. Andere Versammlungen und Umzüge fielen dagegen nicht ins Gewicht. Sie wurden infolgedessen bei dem Versuch der Begriffsbestimmung

---

1) RG Str. 56, 177 (184): "Ebenso wie der Begriff "Versammeln" in § 1 RVG sind die Begriffe "Versammlungsrecht" im Aufruf des Rates der Volksbeauftragten und die Begriffe "versammeln" und "Versammlung" in Art. 123 RV möglichst weit zu fassen, so daß auch der Begriff des Aufzuges darunter fällt".

2) Stier-Somlo, Reichsvereinsgesetz, § 1 Anm. 7: "Versammlung ist das einmalige räumliche Zusammensein von Personen mit der Absicht, eine ihnen gemeinsame Angelegenheit zu erörtern oder zur Erreichung eines bewußten Zieles beizutragen".

3) So heißt es in dem Runderlaß des Pr. MdI vom 10.10.1923 (MBliV S. 1024): "Ein Umzug ... ist die in Absicht der Erregung der Aufmerksamkeit des Publikums geschehende Bewegung einer zu bestimmten Zwecken vereinigten Menschenmenge über Straßen und Plätze. Wanderungen geschlossener Schulklassen und ähnliche Veranstaltungen, die nicht in der Absicht geschehen, die Aufmerksamkeit des Publikums zu erregen, sind keine Umzüge. ..." Vgl. auch v. Jan, Vereinsgesetz für das Deutsche Reich, § 1 Anm. 7 a.

vollkommen übersehen. Aus dieser Entwicklung heraus ist es verständlich, wenn man verlangte, daß der Aufzug einen Demonstrationszweck haben müßte[1]. Bei dieser Rechtslage ist es im wesentlichen geblieben.

Entwickelt wurde der neue Aufzugsbegriff hauptsächlich durch die Rechtslehre. Neben der noch zu besprechenden Entscheidung des PrOVG vom 7. 2. 1924[2], des KG vom 10. 6. 1921[3] und des RG vom 17. 11. 1924[4] sind keine Gerichtsentscheidungen, in denen versucht wird, den Begriff des Aufzuges zu definieren, bekannt geworden. Auch die neueren Kommentare[5] zu dem früheren Paragraphen 107 a StGB und zu dem jetzigen § 106 a StGB, die den in den Bestimmungen enthaltenen Begriff des Aufzuges erläutern, verweisen alle

---

1) So heißt es bei Delius, PrVerwBl, Bd. 44, S. 59: "In der Verordnung des Reichspräsidenten vom 29.8.1921 (RGBl S. 1239) finden sich neben den Worten "Aufzüge" noch die Ausdrücke "Kundgebungen" bzw. "ähnliche Kundgebungen". Letztere sind für das Versammlungsrecht neu. Es soll damit wohl alles das getroffen werden, was nicht als "Versammlung unter freiem Himmel" oder als "Aufzug" (Umzug) angesehen werden kann. ... Aber es ist zweifelhaft, ob das Versammlungsgesetz gegenüber der Verfassung sie Beschränkungen unterwerfen bzw. verbieten kann. Man wird die Frage verneinen müssen, da Art. 123 Abs. 2 RV nur Versammlungen unter freiem Himmel im Auge hat, wenn bei weitgehender Auslegung des Begriffes "Versammlung" auch Aufzüge darunter fallen, "Kundgebungen" aber doch nicht davon umfaßt werden. Kundgebungen müssen also entweder Versammlungen oder Aufzüge sein."

v. Jan, Das Vereinsgesetz für das Deutsche Reich, S. 104, bezeichnet Aufzüge als sich fortbewegende Versammlungen.

Bei Trubel-Hainka, Das Versammlungsrecht, heißt es in § 1 Anm. 4: "Ein Aufzug ist vorhanden, wenn eine vereinigte, nicht allzu kleine Menschenmenge sich geschlossen fortbewegt mit der Absicht, die Aufmerksamkeit des Publikums auf sich zu lenken".

2) PrOVG 78, 279
3) JW 21, 1092
4) JW 25, 986
5) So z. B. Schönke, Komm. z. StGB, 7. Aufl., § 106 a Anm. III,
Kohlrausch-Lange, § 107 a Anm. III 2 b,
Dalcke, § 106 a Anm. 5,
Leipziger Kommentar, § 106 a Anm. 3 a u. a. m.

auf die Entscheidung des RG vom 17. 3. 1911[1]. Danach ist aber der Begriff des Aufzuges gegeben, wenn eine Menschenmenge sich als zusammengehöriges Ganzes über öffentliche Straßen und Plätze fortbewegt und damit die Aufmerksamkeit des Publikums auf sich lenkt. Diese Definition verlangt also nicht, daß mit dem Umzug der Zweck verfolgt wird, die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit zu erregen. Es genügt, wenn der Umzug an sich dazu geeignet ist, die Aufmerksamkeit zu erregen.

Nach 1945 ist überhaupt keine Entscheidung bekannt geworden, in der versucht wird, den Begriff des Aufzuges zu erläutern, es sei denn, man wollte die Entscheidung des LG Hamburg vom 7. 2. 1952[2] nennen. Diese sagt aber nur aus, daß Umzüge, weil sie eine Abart der Versammlung sind, unter das Grundrecht des Art. 8 GG fallen. Dabei wird auf die schon zitierte Entscheidung des RG Str 56, 177 verwiesen.

In der Bundesrepublik - außer dem Saarland - galt das Vereinsgesetz von 1908 bis zum Erlaß des Versammlungsgesetzes fort[3], soweit es nicht durch den Aufruf des Rates der Volksbeauftragten, durch Art. 123 RV und durch andere Gesetze und Verordnungen aufgehoben worden war. Die fortgeltenden Bestimmungen enthielten auch den Begriff Aufzug (vgl.§ 10 RVG).

Durch das Versammlungsgesetz vom 24. 7. 1953 (BGBl I S. 684) erfuhr das Versammlungswesen in der Bundesrepublik eine Neuordnung. Diese Neuordnung bezog sich nicht nur auf das Verhältnis zwischen Versammlungsfreiheit und Staatsautorität, sondern brachte auch eine Ordnung des inneren Versammlungsablaufes. Nicht zu verkennen ist auch das Bestreben des Gesetzgebers, jeden Mißbrauch der Versammlungsfreiheit zu verhindern. Deutlich tritt vor allem hervor, daß der Gesetzgeber es mit dem Postulat eines "polizeifesten" Grundrechtes wirklich ernst meinte.

---

1) RG Str 44, 370
2) DVBl 52, 314
3) Entscheidung des OLG Braunschweig vom 9. 1. 1953 (DVBl 53, 252), des OVG Hamburg vom 13. 12. 1951 (Verw. Rspr. 4, 882).

Die Entwicklung nach dem letzten Krieg im Saarland unterschied sich von der in der übrigen Bundesrepublik. Die Saarländische Verfassung (SV) vom 15. 12. 1947 übernahm in Art. 6 die Bestimmung des Art. 123 RV fast wörtlich. Für die Auslegung dieser Verfassungsbestimmung gelten daher die zu Art. 123 RV gemachten Ausführungen.

Am 7. 2. 1948 erließ der saarländische Landtag ein Übergangsgesetz[1], wonach die saarländische Regierung ermächtigt wurde, während einer bestimmten Zeit u. a. Gesetze auf dem Verordnungswege den Bestimmungen der saarländischen Verfassung anzupassen. Auf Grund dieses Gesetzes erließ die saarländische Regierung am 24. 2. 1948 die Verordnung über das Versammlungswesen[2]. Diese Verordnung muß jedoch als verfassungswidrig angesehen werden. Die Verfassungswidrigkeit ist weniger in der Art, wie die Verordnung zustandekam[3], zu sehen, sondern vielmehr in deren Inhalt. Die Verordnung sah für Versammlungen in geschlossenen Räumen eine Anmeldepflicht und für Versammlungen unter freiem Himmel eine Genehmigungspflicht vor. Das widersprach jedoch Art. 6 SV. Die Regierung hatte nur die Befugnis, durch Verordnung bestehende Gesetze der Verfassung anzupassen, nicht der Verfassung entgegenstehendes Recht zu setzen. Somit war diese Verordnung ungültig[4]. Dann aber galt das RVG im Saarland bis zum Erlaß des Versammlungsgesetzes vom 8. 7. 1955 weiter fort. Rein rechtlich also unterschied sich der Rechtszustand im Saarland durch nichts von dem der übrigen Bundesrepublik.

Neu geregelt wurde das Versammlungswesen im Saarland durch das Gesetz vom 8. 7. 1955[5]. Dieses Gesetz entsprach inhaltlich dem Art. 6 SV. Dieses Versammlungsgesetz wurde durch Gesetz vom 17. 7. 1958 (ABl S. 1171) aufgehoben und

---

1) ABl. S. 202
2) ABl. S. 223
3) Die dagegen bestehenden Bedenken wurden durch ein nicht veröffentlichtes Gutachten von Giese vom 28. 4. 1955 ausgeräumt.
4) Soweit ersichtlich wurde dieses Thema bisher in der Literatur nicht behandelt.
5) ABl. S. 1032

das in der übrigen Bundesrepublik geltende Versammlungsgesetz vom 24. 7. 1953 im Saarland mit Wirkung vom 1. 10. 1958 eingeführt. Somit ist heute im Saarland diesbezüglich dieselbe Rechtslage gegeben wie in der übrigen Bundesrepublik.

Füßlein[1] führt nun aus, daß die neuere Rechtsprechung einen Aufzug nur dann annimmt, wenn die Teilnehmer die Absicht haben, die Aufmerksamkeit des Publikums auf sich zu lenken. Die Fundstellen dieser neueren Rechtsprechung gibt Füßlein jedoch nicht an. Er argumentiert dann weiter, daß der heutige Aufzugsbegriff aus dem Versammlungsbegriff abzuleiten ist. Dies ergebe sich aus der Fassung des Art. 8 GG. Dort sind nur Versammlungen genannt. Folglich darf nach seiner Ansicht der Aufzugsbegriff über den Versammlungsbegriff nicht hinausgehen. Der Versammlungsbegriff könne nur in seiner rechtshistorischen Entwicklung verstanden werden. Im Kampfe um die Versammlungsfreiheit sei es lediglich um solche Veranstaltungen gegangen, die der öffentlichen Meinungsbildung dienten. Nur solche Veranstaltungen fielen demnach unter den Versammlungsbegriff, in denen die daran teilnehmenden Personen den Zweck verfolgen, öffentliche Angelegenheiten gemeinsam zu erörtern oder gemeinsam Kundgebungen zu veranstalten. Folglich muß nach der Ansicht von Füßlein auch der Aufzugsbegriff dementsprechend beschränkt werden.

Dieser Auffassung von Füßlein sind eine Anzahl Autoren gefolgt[2]. Geht man davon aus, daß der Aufzug ein Unterfall der Versammlung ist, so ist diese Ansicht unbedingt folgerichtig. Aber gerade bezüglich der Wahl des Ausgangspunktes bestehen Zweifel. Die vorstehende historische Darstellung der Entwicklung des Aufzugsbegriffes zeigt, daß dieser

---

1) Füßlein, Versammlungsgesetz, § 1 Anm. 4
2) So z. B. v. Mangoldt-Klein, Komm. z. GG, Art. 8 Anm. III 5 mit weiteren Literaturhinweisen. In Anm. IV 4 zu Art. 4 GG gibt Mangoldt jedoch zu, daß auch die Prozessionen den Schutz des Art. 8 GG genießen, obwohl diese nach der Auffassung Füßleins keine Aufzüge i. S. des VersGes. sind.

Begriff durch die Rechtslehre vollkommen umgestaltet wurde. Während man noch vor 50 Jahren einen Aufzug aus seinem äußeren Erscheinungsbild her bestimmte, geht heute die Tendenz offensichtlich dahin, die Zweckbestimmung des Umzuges zu einem Begriffsmerkmal zu machen. Im folgenden ist daher zu untersuchen, inwieweit die Wandlung des Aufzugsbegriffes sachlich gerechtfertigt ist.

c) Der demonstrative Charakter ist kein Merkmal des Aufzugsbegriffes

aa) Schon bei der Schaffung des RVG vertrat man die Auffassung, daß Aufzüge zu den Versammlungen im weiteren Sinne zu rechnen sind[1]. Dennoch wich der Aufzugsbegriff, wie bereits dargelegt wurde, in einem entscheidenden Punkte von dem Versammlungsbegriff ab: Im Gegensatz zur Versammlung wurde die Absicht, die Aufmerksamkeit des Publikums auf sich zu lenken, von dem Aufzug nicht gefordert. Hier besteht ein scheinbarer Widerspruch: Einmal sollen Aufzüge den Versammlungen zuzurechnen sein, zum anderen unterscheidet sich der Aufzugsbegriff nicht unwesentlich von dem der Versamm-

---

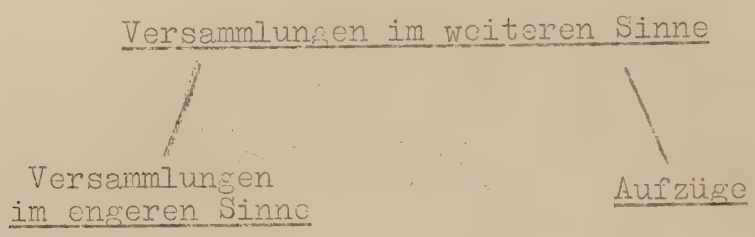
1) Stier-Somlo, Reichsvereinsgesetz, § 7 Anm. 3:

"Zu Versammlungen im weiteren Sinne werden von der Begründung auch Aufzüge gerechnet. Der Umstand, daß sich bei ihnen eine Menschenmenge ansammeln kann, die, sofern sie öffentliche Straßen und Plätze für sich in Anspruch nimmt, zu den nämlichen Gefahren für die öffentliche Ordnung Anlaß geben kann wie Versammlungen unter freiem Himmel, rechtfertigt ihre in dem Entwurf vorgesehene Gleichstellung mit diesen."

In der Entscheidung des Reichsgerichts vom 17. 3. 1911 (RG Str 44, 370) heißt es "Das Vereinsgesetz vom 19. 4. 1908 hat unter Aufzügen nichts anderes verstehen wollen, als was zum Begriff des öffentlichen Aufzuges in Pr. Vereinsgesetz vom 11. 3. 1950 gehörte".

In der amtlichen Begründung zum Pr. Vereinsgesetz vom 11. 3. 1850 heißt es, daß "streng genommen jeder Aufzug unter den Begriff einer Versammlung fällt, und auch Aufzüge der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder dem Verkehr gefährlich werden können" (zitiert bei Stier-Somlo a. a. O.).

lung. In Wahrheit liegen hier zwei verschiedene Versammlungsbegriffe vor.



Es handelt sich einmal um den engeren Versammlungsbegriff des RVG, der deshalb notwendig war, weil die Versammlung wegen ihrer andersartigen Regelung vom Aufzug unterschieden werden mußte. Dieser für das RVG entwickelte Versammlungsbegriff war allein für die §§ 5 ff bestimmt. Andererseits umfaßte der Begriff "Versammlung" auch das gesamte Versammlungswesen, also sowohl die Versammlungen im engeren Sinne wie auch die Aufzüge[1]. Diesen Begriff nennt Stier-Somlo "Versammlungen im weiteren Sinne"[2]. So ist die amtliche Begründung zu dem Pr. Vereinsgesetz vom 11. 3. 1850 zu verstehen, in der die Aufzüge den Versammlungen gleichgesetzt werden[3]. Dieser weitere Versammlungsbegriff liegt allein dem Aufruf des Rates der Volksbeauftragten und dem Art. 123 RV zu Grunde. Gerade aber dieser doppelte Versammlungsbegriff wird von den Autoren, die den Aufzugsbegriff aus dem Versammlungsbegriff ableiten wollen, verwechselt. Der Aufzugsbegriff kann nur dann als Bestandteil des Versammlungsbegriffes angesehen werden, wenn man den weiteren Versammlungsbegriff dem zu Grunde legt.

Eine Ableitung des Aufzugsbegriffes aus dem engeren Versammlungsbegriff des RVG läßt sich nicht damit rechtfertigen, daß der Begriff der Versammlung nur aus seiner rechtshistorischen Entwicklung verstanden werden kann[4].

---

1) KG in DJZ 1909, 1336: "Die Versammlung i. S. des § 7 RVG stellt einen weiteren Begriff als in §§ 1 und 5 dar, insoweit eine Erörterung von Angelegenheiten nicht erforderlich ist". Ebenso KG in JW 21, 1092, Kern in JW 25, 1122.
2) Stier-Somlo, Reichsvereinsgesetz, § 7 Anm. 3
3) Vgl. die vorhergehende Anmerkung.
4) Füßlein, Versammlungsgesetz, § 1 Anm. 3 a.

Gewiß wollten die Vorkämpfer für die Versammlungsfreiheit in erster Linie damit politische Zwecke erreichen. Daneben bestehen aber Versammlungs- und Umzugsarten, die keinen politischen Charakter tragen. Für die letzteren war eine Befreiung von dem staatlichen Reglementierungsrecht eher zu erreichen als für politische. Es wäre jedoch ein Unding, wollte man die nichtpolitischen Versammlungen und Umzüge von einer Genehmigung abhängig sein lassen, politische dagegen nicht. Folglich mußte sich der Kampf um die Versammlungsfreiheit sowohl auf politische wie unpolitische Versammlungen und Aufzüge beziehen, denn wenn auch nur eine der beiden Arten genehmigungspflichtig ist, ist die andere stets in Gefahr, ebenfalls von einer Genehmigung abhängig gemacht zu werden. Das Recht der Versammlungsfreiheit muß insoweit absolut verstanden werden. Dann aber erstreckt sich die Garantie der Versammlungsfreiheit auch auf Versammlungen und Umzüge mit unpolitischen Charakter[1]. Das Moment der rechtshistorischen Entwicklung ist insofern bedeutungslos.

Die Frage, ob den Schöpfern des Aufrufes des Rates der Volksbeauftragten vom 12. 11. 1918 ein anderer Aufzugsbegriff als der bisherige vorschwebte, muß verneint werden. Daß die Befreiung des Versammlungsrechtes von jeder Anmelde- und Genehmigungspflicht aus politischen Motiven erfolgte, dürfte angesichts der damaligen politischen Situation außer Zweifel stehen. Andererseits unterliegt es wohl auch keinen Zweifeln, daß durch den Aufruf die Beschränkungen für alle Versammlungen und Aufzüge außer Kraft gesetzt werden sollten. Die Annahme, daß diese Beschränkungen für solche Versammlungen und Aufzüge, die nicht politischen Charakter trugen, bestehen bleiben sollten, wurde und wird von niemanden ernsthaft vertreten. Wenn das der Fall gewesen wäre, so hätte es in dem Aufruf zum Ausdruck kommen müssen. Die Umzüge, die keinen Demonstrationscharakter tragen, gehörten

---

1) Hamann, Das Grundgesetz, Art. 8 Anm. A/B: "Zu eng erscheint es jedoch, Art. 8 nur auf Versammlungen zu beziehen, die der politischen Meinungsbildung dienen, Art. 8 schützt vielmehr auch vertrauliche Zusammenkünfte nicht politischen, z. B. geschäftlichen Charakters".

bisher zu den Aufzügen. Die Definition des Aufzuges war entsprechend weit gefaßt[1]. Daraus folgt, daß durch den oben erwähnten Aufruf an dem Versammlungs- und Aufzugsbegriff nichts geändert wurde. Dementsprechend hat dem Aufruf der weite Versammlungsbegriff zu Grunde gelegen, der Aufzüge nach der früheren Definition mit umfaßt.

Dasselbe gilt für die Schaffung des Art. 123 RV. Bei der Ausarbeitung der RV übernahm man den bisherigen Versammlungs- und Aufzugsbegriff[2]. Der Begriff der Versammlung sollte nach dem Willen des Gesetzgebers auch Aufzüge umfassen, und zwar dergestalt, wie dieser Begriff bisher von der Rechtslehre und Rechtsprechung entwickelt worden war[3]. Da damit der weitere Versammlungsbegriff gemeint war, braucht der Aufzugsbegriff nicht mit dem engeren Versammlungsbegriff identisch zu sein[4]. Diesbezüglich hat auch die Rechtsprechung der damaligen Zeit keinen Unterschied gemacht. So heißt es in der Entscheidung der Pr. OVG vom 7. 2. 1924[5] lediglich:

"Zu dem Begriff der Versammlungen gehören auch Umzüge auf öffentlichen Straßen und Plätzen, wie das Reichsgericht in der Entscheidung vom 15. 12. 1921 ausgesprochen hat (RG Str. 56, 177). Dem hat sich der Gerichtshof angeschlossen, denn unter den Begriff der Versammlung im weiteren Sinne gehören auch Umzüge."

---

1) So definiert Delius, Das öffentliche Vereins- und Versammlungsrecht, S. 300, einen Aufzug wie folgt: "Ein Aufzug ist vorhanden, wenn eine mit einer bestimmten Absicht vereinigte nicht allzu kleine Menschenmenge in einer, die Aufmerksamkeit des Publikums zu erregen geeigneten Weise von einem Ort zum anderen sich bewegt".
2) Anschütz, Komm, z. RV, Art. 123, Anm. 5: "Als Versammlungen unter freiem Himmel im Sinne des Abs. 2 gelten (wie schon nach dem RVG vgl. dessen § 7 Abs. 1) auch Aufzüge (Umzüge) auf öffentlichen Straßen und Plätzen".
3) Waldecker in "Handbuch des Deutschen Staatsrechtes", Bd. 2 S. 644.
4) Anschütz a. a. O.: "Der Aufzug steht der Versammlung unter freiem Himmel im Sinne des RVG § 7 Abs. 1 und des Art. 123 Abs. 2 RV gleich. Er wird versammlungspolitisch behandelt wie eine Versammlung unter freiem Himmel, ohne Unterschied, ob die allgemeinen Begriffsmerkmale der Versammlung auf ihn zutreffen oder nicht.
5) PrOVG 78, 279

Auch die zitierte Entscheidung des Reichsgerichts sagt nur aus, daß Aufzüge unter den Begriff der Versammlung fallen. Dagegen hat das Kammergericht in einer Entscheidung vom 10. 6. 1921[1] dargelegt, daß auch ein Leichenbegängnis ein Aufzug und damit zugleich eine Versammlung unter freiem Himmel sein kann. Es führt aus, daß die Begriffe der öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel und der öffentlichen Aufzüge nur schwer trennbar sind und daß beide Begriffe teilweise ineinander übergehen.

Weiter heißt es dann: "Die Zusammenstellung der Begriffe in § 7 RVG läßt weiter auch erkennen, daß es dabei auf den Zweck, etwas zu erörtern, nicht ankommt, da dieser bei Aufzügen so gut wie ausgeschlossen ist".

Daraus geht zweierlei hervor: Einmal erkennt das Kammergericht an, daß der Aufzugsbegriff des RVG sich durch die Schaffung des Art. 123 RV nicht geändert hat. Wäre daß der Fall, so könnte das Kammergericht nicht ausdrücklich auf das RVG Bezug nehmen.

Zum anderen leugnet das Kammergericht die Identität zwischen Aufzügen und Versammlungen im Sinne des RVG (also dem engeren Versammlungsbegriff) unter freiem Himmel. Es erkennt zwar an, daß beide Begriffe ineinander übergehen - das ist insbesondere bei Aufzügen mit Demonstrationscharakter der Fall. Aber daneben gibt es auch Aufzüge, die nicht den Zweck verfolgen, zu demonstrieren. Zwischen den Aufzügen und den Versammlungen unter freiem Himmel müßte jedoch eine vollkommene Identität vorliegen, wenn der Aufzugsbegriff aus dem engeren Versammlungsbegriff abzuleiten wäre. Nach der Ansicht des Kammergerichts gehen aber beide Begriffe nur teilweise ineinander über Folglich liegt keine vollkommene Identität vor, daraus folgt wieder, daß der Aufzugsbegriff nicht aus dem engeren Versammlungsbegriff abzuleiten ist, sondern selbständig neben diesem steht. Beide sind jedoch ein Unterfall des weiteren Versammlungsbegriffes (vgl. Schaubild S. 44).

---

1) JW 21, 1092

bb) Daß es nicht auf den Demonstrationscharakter des Umzuges ankommt, zeigt allein schon die Tatsache, daß das Kammergericht Leichenbegängnisse als Aufzüge betrachtet. Gewöhnliche Leichenbegängnisse tragen keinen Demonstrationscharakter. Füßlein[1] zählt sie deshalb nicht zu den Aufzügen. Andere Autoren jedoch, obwohl sie teilweise der Auffassung Füßleins folgen, zählen die Leichenbegängnisse zu den Aufzügen[2]. Eine gegenteilige Gerichtsentscheidung ist bis zum heutigen Tage noch nicht ergangen.

Die Entscheidung des RG vom 17. 11. 1924[3] ist ebenfalls nicht ohne weiteres geeignet, den Aufzugsbegriff umzugestalten. Der Begriff "Aufzug" wird in dem entscheidenden Teil dieser Entscheidung noch nicht einmal benutzt. Vielmehr ist dort nur von "Umzügen" und "Zügen" die Rede. Einen Zug definiert das RG als das geschlossene Einherziehen einer Menschenmenge zur öffentlichen Schaustellung ihrer Zusammengehörigkeit. Das RG weist gleichzeitig weiter daraufhin, daß der "Zug" nur ein Sonderfall des "Umzuges" ist. Nicht unerwähnt bleiben darf, daß diese Entscheidung einer harten Kritik durch Mannheim ausgesetzt war. Mannheim schreibt u. a.: "Zum Begriff des Aufzuges gehört nach allgemeiner Meinung (es folgen Literaturhinweise) ein Verhalten, das geeignet ist, die öffentliche Ordnung, insbesondere den Verkehr, zu gefährden, ohne daß eine tatsächliche Störung der Ordnung oder ein ordnungsfeindlicher Zweck erforderlich wäre....". Daraus geht klar hervor, daß der Demonstrationscharakter eines Aufzuges kein wesentliches Erfordernis des-

---

1) Füßlein, Versammlungsgesetz, § 17 Anm. 4: "Ein ungewöhnliches Leichenbegängnis dürfte wohl deshalb meist als Aufzug zu werten sein, ein "gewöhnliches" Leichenbegängnis dagegen nicht".

2) Giese, Grundgesetz für die Bundesrepublik, 2. Aufl., Art. 8 Anm. 3: "Der herkömmliche Begriff der Versammlung umfaßt auch Aufzüge und Leichenbegängnisse, nicht aber unorganisierte Ansammlungen, Aufläufe etc." Bonner Kommentar, Art. 8 Anm. II 1 b. Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 488 .

3) JW 25, 986.

selben nach damaliger h. L. war[1]. An dieser Feststellung vermag auch der bereits an anderer Stelle zitierte Runderlaß des Pr. MdI vom 10. 10. 1923 nichts zu ändern. Zudem besitzt dieser Erlaß keine verbindliche Kraft für den Bürger, er stellt lediglich eine interne Anweisung an die Verwaltungsbehörden dar. Daß sich der Inhalt des Begriffes "Aufzug" zwischen 1919 und 1945 geändert haben soll, ist also nicht zu erkennen. Wenn auch in der Zeit zwischen 1933 und 1945 die Bestimmungen der RV nicht beachtet wurden, so erfuhr die Begriffsbestimmung des Aufzuges dadurch keine Änderung. Zumindest hätte im Jahre 1945 wieder an den im Jahre 1932 herrschenden Rechtszustand angeknüpft werden müssen.

Auch in der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg bis zur Schaffung des neuen Versammlungsgesetzes hat sich der Aufzugsbegriff nicht geändert. Der Begriff des Aufzuges wurde von dem Gesetzgeber nirgends definiert, seine Bestimmung vielmehr der Rechtsprechung und Rechtslehre überlassen.

Auch aus Art. 8 GG kann nicht eine Änderung des Aufzugsbegriffes abgeleitet werden. Die Behauptung Füßleins, der Aufzug sei ein Unterfall der Versammlung - eben weil in Art. 8 GG nur Versammlungen genannt sind - ist richtig. Man muß jedoch hinzufügen, daß es sich dabei um den weiteren Versammlungsbegriff handelt. Es gilt hier dasselbe, was schon zu Art. 123 RV gesagt wurde (vgl. Schaubild S.44). Tatsächlich wollten die Schöpfer des GG die schon bisher

---

1) So heißt es auch bei Delius in "Grundrechte", S. 133: "Die Absicht der Demonstration ist nicht erforderlich". Um diese Behauptung zu stützen, führt Delius eine Reihe von Gerichtsentscheidungen an. Im folgenden Satz heißt es dann aber weiter: "Es muß jedoch beabsichtigt sein, die Aufmerksamkeit des Publikums auf sich zu lenken". Hier liegt offenbar ein Widerspruch vor. Das Wesen der Demonstration ist es gerade, die Aufmerksamkeit des Publikums auf das von dem Umzug Gewollte zu lenken. Würde man dieser These von Delius exakt folgen, so bedeutet das, daß auch dann noch Aufzüge gegeben sind, wenn die Teilnehmer zwar vom Publikum gesehen werden wollen, jedoch damit nichts bezwecken. Dann wäre jedoch der Aufzug ein offenbarer Unfug.

feststehenden Begriffe der Versammlung und des Aufzuges übernehmen[1]. Daß sich Art. 8 GG auch auf Aufzüge erstrecken soll, daran besteht und bestand kein Zweifel[2]. Daraus ergibt sich aber die eindeutige Folgerung, daß in Art. 8 GG nur der weite Versammlungsbegriff, nicht der engere des RVG gemeint sein kann.

Der Gesetzgeber wollte also nicht den Versammlungs- und Aufzugsbegriff in irgendeiner Form verändern. Der Versammlungsbegriff ist vom Gesetzgeber vielmehr als etwas Bestehendes vorausgesetzt worden. Das bedeutet, daß der Aufzugsbegriff durch die jetzt geltenden Versammlungsgesetze nicht geändert worden ist.

Aus den Gesetzesfassungen geht im Gegenteil eindeutig hervor, daß der Gesetzgeber Prozessionen, Leichenbegängnisse, Züge von Hochzeitsgesellschaften usw. mit zu den Aufzügen zählt[3]. Lediglich von der Anmeldepflicht sind diese Umzüge befreit, die sonstigen Bestimmungen des Gesetzes treffen zunächst auf sie zu. Da die hier genannten Züge anerkanntermaßen keinen Demonstrationscharakter haben, so folgt daraus, daß der Aufzugsbegriff des Gesetzgebers der des RVG ist.

cc) Auch rechtspolitisch gesehen kann dem von Füßlein entwickelten Aufzugsbegriff nicht zugestimmt werden. Es würde bereits an anderer Stelle darauf hingewiesen, daß im

---

1) Trubel-Hainka, Versammlungsgesetz, § 1 Anm. 3; v. Mangoldt-Klein, Das BGG, Art. 8 Anm. III, 2: "Der Begriff "Versammlung" wird sowohl vom GG als auch vom VersG als bekannt vorausgesetzt; er steht seit dem RVG in Rechtslehre, Rechtsprechung und Verwaltungspraxis fest und wird weder durch das GG noch durch das VersG geändert". Füßlein, Versammlungsgesetz, Erl. 3 vor a) zu § 1.

2) LG Hamburg, Entsch. v. 7. 2. 52, DVBl 52, 314.

3) So auch Lenz, Kirche und weltliches Recht, S. 417, Delius in "Grundrechte", S. 140, 153, Waldecker in Handbuch des deutschen Staatsrechtes, S. 644: "Dagegen gehören auch öffentliche Aufzüge, insbesondere Leichenbegängnisse und Hochzeitszüge hierher; daß sie in den §§ 7, 9 RVG den Versammlungen ausdrücklich gleichgestellt worden waren, hatte nur etwa denkbare Zweifel ausschließen wollen".

Polizeistaat ursprünglich das gesamte Versammlungswesen einer strengen staatlichen Beaufsichtigung unterlag. Diese Beaufsichtigung hatte in erster Linie politische Gründe. Größere Freiheit gestand der Staat daher zunächst den Aufzügen zu, die unpolitischen Charakter trugen. Umzüge mit politischem Charakter gewährte der Staat nur schrittweise größere Freiheiten. Wenn im vorigen Jahrhundert der Kampf um die Versammlungsfreiheit nur im Hinblick auf die politischen Veranstaltungen durchgefochten wurde und die unpolitischen dagegen zurücktraten, so doch nur deswegen, weil den unpolitischen Veranstaltungen schon die Freiheiten gewährt worden waren, die für andere noch gefordert wurden. Aus dieser Sachlage heraus kann nicht der Gegenschluß gezogen werden, daß unpolitische Versammlungen und Aufzüge nicht unter das Grundrecht der Versammlungsfreiheit fallen.

Vielmehr war es in der Rechtslehre anerkannt, daß auch insbesondere Prozessionen den Aufzügen zuzurechnen sind. So heißt es z. B. bei v. Jan[1]: "Die allgemeine Meinung geht dahin, daß die in Art. 123 RV gewährte Versammlungsfreiheit auch den kirchlichen und religiösen Veranstaltungen zukommt".

Zu beachten bleibt weiter, daß das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nicht nur in den Verfassungsbestimmungen enthalten ist, sondern daß auch die Konvention des Europarates zum Schutze der Menschenrechte vom 4.11.1950[2]

---

1) v. Jan, Vereinsgesetz für das Deutsche Reich, S. 63.

2) In der Konvention des Europarates zum Schutze der Menschenrechte vom 4. 11. 1950 (BGBl II S. 685) heißt es in Art. 11: Alle Menschen haben das Recht sich friedlich zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen, einschließlich des Rechts, zum Schutze ihrer Interessen Gewerkschaften zu bilden und diesen beizutreten.
Die Ausübung dieser Rechte darf keinen anderen Einschränkungen unterworfen werden als den vom Gesetz vorgesehenen, die in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der äußeren und inneren Sicherheit zur Aufrechterhaltung der Ordnung und zur Verbrechensverhütung, zum Schutze der Gesundheit und der Moral oder zum Schutze der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind. Dieser Artikel verbietet nicht, daß die Ausübung dieser Rechte für Mitglieder der Streitkräfte, der Polizei oder der Staatsverwaltung gesetzlichen Einschränkungen unterworfen wird.

und die Deklaration der Vereinten Nationen über die Menschenrechte vom 10. 12. 1948[1] dieses Grundrecht enthalten. Nirgends ist eine Einschränkung dahingehend vorgesehen, daß die Versammlungsfreiheit nur für politische Veranstaltungen gilt. Im Gegenteil, bereits in den Menschenrechten von 1789 heißt es "Die Freiheit besteht darin, alles tun zu können, was anderen nicht schadet". Es steht der Annahme nichts entgegen, daß die Versammlungsfreiheit sich auch auf unpolitische Veranstaltungen erstreckt. Daraus ergibt sich die klare Folgerung, daß nichtpolitische Versammlungen ebensowenig durch das innerstaatliche Recht über den in den Menschenrechten enthaltenen Rahmen hinaus beschränkt werden dürfen wie andere. Das wäre aber der Fall, wenn diese Veranstaltungen nicht unter den Versammlungsbegriff der Verfassung fallen würden.

dd) Zusammenfassend kann also gesagt werden, daß die Änderungen, die der Aufzugsbegriff in den letzten 50 Jahren erfahren hat, auf einer Begriffsverwechslung beruht. Man verkannte,daß dem RVG zwei Versammlungsbegriffe zu Grunde lagen, ein weiterer und ein engerer. Die Aufzüge gehörten zu dem weiteren Versammlungsbegriff. Nach dem ersten Weltkrieg wollte man jedoch wegen der Fassung des Art. 123 RV den Aufzug aus dem engeren Versammlungsbegriff des RVG ableiten. Dasselbe versucht man heute auf Grund des Wortlautes des Art. 8 GG. Das muß notwendigerweise zu einer Verfälschung des Aufzugsbegriffes führen. Damit ist jedoch die Veränderung des Aufzugsbegriffes nicht als eine Fortentwicklung des Rechts anzusehen, sondern als ein Mißverständnis. Für den konkreten Fall bedeutet dies, daß der Aufzug im Sinne des Versammlungsgesetzes keinen Demonstrationscharakter zu tragen braucht, weiter daß sich die

---

1) In der Deklaration der Vereinten Nationen über die Menschenrechte heißt es: Jeder Mensch hat das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit zu friedlichen Zwecken. Niemand darf gezwungen werden, einer Vereinigung anzugehören.

Garantie der Versammlungsfreiheit nicht nur auf politische Umzüge, sondern auch auf unpolitische erstreckt.

Es folgt weiter daraus, daß auch Prozessionen - sofern alle übrigen Voraussetzungen gegeben sind - Aufzüge im Sinne des Versammlungsgesetzes sind. Dementsprechend treffen sowohl Art. 9 GG als auch das Versammlungsgesetz auf sie zu. Die Anwendbarkeit anderer, spezieller Bestimmungen, insbesondere des GG, werden dadurch nicht berührt. Aber gerade deshalb kann man die Prozessionen nicht schlechthin mit anderen Aufzügen gleichsetzen. Man wird sie vielmehr als einen Aufzug sui generis bezeichnen müssen, als einen Aufzug, für den weitgehend Sonderregelungen gelten. Die Anwendbarkeit des Art. 8 GG und des Versammlungsgesetzes auf Prozessionen bringt eine Besserstellung der Prozessionen mit sich. Insbesondere sind die Schutzbestimmungen der §§ 21 ff VersGes hier zu nennen. Es wird somit für Prozessionen der Mindestschutz, der auch für andere Aufzüge gilt, statuiert. Somit bringt die Qualifikation der Prozession als Aufzug eine erhebliche Besserstellung derselben mit sich.

3. Die Definition der Prozession i. S. des VersGes

a) Die Bedeutung des Wortes "Bittgang" im Versammlungsgesetz

Im Preuß. Vereins- und Versammlungsgesetz vom 11. 3. 1850 nahmen die Prozessionen etc. nur deshalb eine Sonderstellung ein, weil von ihnen keine Gefährdung des Staatswesens zu befürchten war. Die Stellung des Staates zu den Prozessionen änderte sich in den späteren Jahren jedoch grundsätzlich. Indessen wagte man es nicht, bereits im RVG eine Neuregelung des Prozessionswesens herbeizuführen. Die Stellung der einzelnen deutschen Staaten zu der Kirche war zu dem damaligen Zeitpunkt zu unterschiedlich[1]. Man fand

---

1) So heißt es in der Begründung zu dem Regierungsentwurf eines Reichsvereinsgesetzes (I. Legislaturperiode I. Session 1907/08, Drucksache Nr. 482, abgedruckt im 5. Anlageband zu den stenographischen Berichten nach S. 2596 auf S. 20): "Mit Rücksicht auf die verschieden-

einen Ausweg darin, daß man die Regelung des Prozessionswesens den einzelnen Staaten überließ[1]. § 24 RVG sah dann auch eine dementsprechende Regelung vor. Folglich galt z. B. in Preußen das Vereins- und Versammlungsgesetz von 1850 weiter[2].

Deutlich kommt der inzwischen eingetretene Gesinnungswandel jedoch in Art. 135 RV, der inhaltlich gemäß Art. 4 GG heute noch geltendes Recht ist, zum Ausdruck. Wenn es in Art. 135 Satz 2 RV heißt: "Die ungestörte Religionsausübung wird durch die Verfassung gewährleistet und steht unter staatlichem Schutz", dann kommt damit u. a. auch zum Ausdruck, daß die Prozession ein Teil der öffentlichen Ordnung ist und der Staat sie nicht nur bloß duldet. Nicht nur die "herkömmlichen" Prozessionen (wie im Preuß. Vereins- und Versammlungsgesetz), sondern alle Prozessionen genießen danach eine privilegierte Stellung. Als Ausdruck des religiösen Lebens werden sie sogar ausdrücklich unter staatlichen Schutz gestellt. So heißt es in Art. 35 Abs. 1 SV: "Öffentliche gottesdienstliche Handlungen sind gestattet". Hier kommt also deutlich zum Ausdruck, daß auch die Prozessionen, die zweifellos zu den "öffentlichen gottesdienstlichen Handlungen" gehören, keiner Beschränkung unterworfen werden dürfen.

In fast allen Versammlungsgesetzen werden neben den Prozessionen Bittgänge und Wallfahrten genannt. Der Begriff "Bittgang" läßt sich, wie schon erwähnt wurde, nicht exakt bestimmen. Das, was man oft als Bittgänge bezeichnet, sind nach Kirchenrecht Prozessionen. So ver-

---

artige Stellung der einzelnen Bundesstaaten zur Kirche fallen nicht in den Rahmen des Entwurfs die landesrechtlichen Vorschriften über geistliche Orden und Kongregationen, solange diese ihr eigentliches Gebiet nicht verlassen".

1) Kommissionsbericht, Drucksache Nr. 819, 8. Anlageband, S. 4873.

2) Bezüglich der in anderen deutschen Staaten weitergeltenden Vorschriften vgl. die Zusammenstellung bei Sartor, Vereinsgesetz, Anm. 1 A zu § 24 RVG.

suchte auch das Reichsgericht in seiner Entscheidung vom 19. März 1912[1] den Begriff "Bittgang" mit dem Begriff "Bittprozession" zu identifizieren. Die Begründung dafür glaubte es im Kirchenrecht zu finden. Nach der Auffassung des Reichsgerichts hat ein Bittgang zur Voraussetzung, daß er die Erbittung göttlicher Hilfe bezweckt, von den berufenen Organen der Kirche angeordnet ist, von der Geistlichkeit geleitet wird und als Umzug innerhalb oder außerhalb der Kirche stattfindet. Es braucht hier nicht weiter untersucht zu werden, inwieweit diese Definition mit dem damaligen Kirchenrecht, auf das sich das Reichsgericht nur berufen konnte, übereinstimmte, denn der Gesetzgeber hat in ganz neuen Gesetzen aus den Jahren 1953 bzw. 1955 diesen Begriff nochmals verwandt. Eine Interpretation kann daher nur gemäß dem heute geltenden Kirchenrecht unternommen werden. Wie bereits gezeigt wurde, versteht das Kirchenrecht unter Bittgängen sowohl bestimmte Arten von Prozessionen als auch Wallfahrten von einzelnen oder mehreren Personen. Man kann sie als religiöse Umzüge mit weniger feierlichen Gepränge bezeichnen, um Gottes Gnade und Hilfe zu erflehen. Dieser verschwommene Begriff ist jedoch für den Bereich des Versammlungsrechtes unbrauchbar. Es muß daher untersucht werden, was das staatliche Recht durch die Nennung der Bittgänge im Versammlungsgesetz erreichen will.

b) Die Prozession als Sammelbegriff

Es wurde bereits dargelegt, daß der Gesetzgeber im Jahre 1850 den Prozessionen, Bittgängen und Wallfahrten nur deshalb eine Sonderstellung einräumte, weil diese Veranstaltungen keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung bedeuteten. Heute hat sich die staatskirchenrechtliche Lage geändert, trotzdem werden in allen Versammlungsgesetzen diese drei Begriffe immer noch zusammen genannt. Eine Definition aus dem kanonischen Recht

1) RG Str 46, 31

her ist nicht möglich. Das staatliche Recht hat keine hinreichend begründete Unterscheidungsmerkmale herausgearbeitet. Daraus ergibt sich die Erkenntnis, daß der Gesetzgeber durch das Nebeneinanderstellen dieser drei Begriffe einen besonderen Zweck verfolgt haben muß: Nicht nur bestimmte Umzüge mit religiösem Charakter, die einer der genannten Veranstaltungen zuzurechnen sind, sollen eine privilegierte Stellung erhalten. Vielmehr will der Gesetzgeber dadurch, daß er die drei Begriffe nebeneinander stellt, die Sonderregelung des Versammlungsgesetzes auf alle religiösen Betätigungen in der Öffentlichkeit, insbesondere auf der Straße, ausdehnen, sofern diese den Charakter eines Aufzuges tragen. Die Aufzählung "Prozessionen, Bittgänge und Wallfahrten" ist demnach als ein einheitlicher Begriff aufzufassen. Durch diese Aufzählung soll in Wahrheit ein Sammelbegriff geschaffen werden, es soll dadurch zum Ausdruck kommen, daß alle diese Aufzüge eine Sonderstellung einnehmen. Ohne dem Begriff Gewalt anzutun, läßt sich dieser nicht aufspalten. Dies gilt umso mehr, da eine Abgrenzung der Begriffe "Prozessionen, Bittgänge und Wallfahrten" auch nach dem Sprachgebrauch nicht möglich ist.

Einen engeren Prozessionsbegriff kennt das Versammlungsrecht daher nicht. Vielmehr will das Versammlungsgesetz schlechthin alle Umzüge mit einem ausgesprochen religiösen Charakter erfassen. Aus diesem Grunde ist es ohne Interesse und sogar falsch, nach einer Definition der einzelnen Ausdrücke zu suchen. Der Prozessionsbegriff des Versammlungsrechtes umfaßt alle religiösen Umzüge, ganz gleich ob sie im Einzelfall als Prozession, Bittgang oder Wallfahrt angesprochen werden können, ebenso unabhängig davon, wie diese Umzüge im Einzelfall bezeichnet werden.

Die hier vorgenommene Umschreibung des Prozessionsbegriffes des Versammlungsgesetzes geht bedeutend weiter als die Definition des CIC c. 1290. Sie geht auch weiter als der allgemeine Prozessionsbegriff der kirchlichen Verwaltungssprache. Es erfolgt hier eine Interpretation zugunsten der Kirche. Folglich stellt diese anders geartete Definition keinen Eingriff in die kirchliche Autonomie dar. Das Recht der Kirche, die Form der gottesdienstlichen Handlungen selbst zu bestimmen, wird nicht

verletzt. Wenn auch für die Interpretation kirchlicher Begriffe ausschließlich das Kirchenrecht maßgebend ist, so kann dieser Grundsatz doch dann durchbrochen werden, wenn eine andere Auslegung der Kirche viel mehr Rechte gibt, als sie selbst auf Grund der eigenen Auslegung fordern könnte. Es verletzt also nicht die Autonomie der Kirche, wenn im staatlichen Recht ein anderer, noch weiterer Prozessionsbegriff gebraucht wird, als die Kirche ihn selbst kennt. Die Beschränkungen, die sich daraus ergeben, daß die Prozession ein Aufzug sein muß, fallen dem gegenüber nicht ins Gewicht.

Diese weite Auslegung gestattet es, auch Prozessionen i. S. des liturgischen Sprachgebrauches dem Versammlungsgesetz zu unterstellen. Solche Fälle sind z. B. die feierliche Einholung eines Jungpriesters, der Zug von der Kirche zu einem Kreuz oder Denkmal, das eingeweiht werden soll usw. Das Obertribunal Trier bezeichnete in einer Entscheidung vom 1. April 1890[1] solche Umzüge nicht als Prozessionen, sondern betrachtete dies als einen Teil des innerkirchlichen Gottesdienstes. Diese Frage wird jedoch durch die weite Interpretation des Prozessionsbegriffes des Versammlungsgesetzes gegenstandslos. Inwieweit dagegen andere Umzüge, die z. B. der Vorbereitung einer Prozession dienen, dem Prozessionsbegriff bereits entsprechen, kann nur von Fall zu Fall entschieden werden. Ein solcher Fall ist z. B. gegeben, wenn die Teilnehmer einer Prozession sich an verschiedenen Orten treffen und in geschlossenen Zügen zu dem Sammelplatz der Prozession zwecks Einreihung in dieselbe begeben[2]. Man wird einen solchen Zug nur dann als dem Prozessionsbegriff des Versammlungsgesetzes entsprechend betrachten können, wenn die übrigen, nachstehend im einzelnen aufgeführten Merkmale gegeben sind.

---

1) Zitiert bei Delius, Das öffentliche Vereins- und Versammlungsrecht, S. 173
2) Vgl. KG vom 14. 2. 1898, DJZ 1898, S. 271

c) Die Merkmale der Prozession

Bisher wurde im einzelnen lediglich dargetan, daß die Prozession ein Aufzug im Sinne des Versammlungsgesetzes ist. Diejenigen Prozessionen, die dieses Merkmal nicht erfüllen, scheiden bei der Betrachtung zunächst aus. Daneben aber müssen, damit der Prozessionsbegriff gegeben ist, noch weitere Merkmale vorhanden sein.

Es wurde schon mehrfach erwähnt, daß nur die Umzüge unter den Prozessionsbegriff des Versammlungsgesetzes fallen, die religiösen Charakter tragen. Der Begriff "religiöser Charakter" besagt, daß der Wille des Veranstalters und die Mehrzahl der Teilnehmer dahin gehen muß, durch ihr Umherziehen Gott oder einen Heiligen besonders zu verehren. Man wird dies schlechthin als einen Akt der Gottesverehrung und damit als Ausdruck des religiösen Lebens bezeichnen dürfen. Eine gottesdienstliche Handlung selbst braucht die Prozession im Sinne des Versammlungsgesetzes nicht zu sein. Von dem Begriff "Akt der Gottesverehrung" unterscheidet sich die "gottesdienstliche Handlung" durch ihr feststehendes Ritual und durch die seit alters her geübten Bräuche[1]. Der Begriff "Akt der Gottesverehrung" geht also bedeutend weiter, er umfaßt also auch religiöse Handlungen, die nicht an liturgische Formen gebunden sind, vielmehr reichen religiöse Akte, die der einzelne von sich aus vornimmt, um Gott zu verehren, aus[2]. Es wäre eine zu große Einengung des Prozessions-

---

1) Eichmann-Mörsdorf, Bd. 2 S. 347: "Gottesdienst (cultus divinus) ist die Gott, den Heiligen und Seligen dargebrachte Verehrung und bezeichnet im Unterschied zu veneratio vorzüglich die äußere in bestimmten Formen erfolgende Verehrung". Bertholet in "Die Religion in Geschichte und Gegenwart, Bd. 2, Sp. 1325: "Gottesdienst ist die dem Gottesglauben entsprechende, in bestimmten Worten und Handlungen sich bekundende Gottesverehrung".

2) Hilgenreiner in "Lexikon für Theologie und Kirche", Bd. 4, Sp. 616: "Gottesverehrung ist die Gesamtheit jener äußeren und inneren Handlungen, wodurch der gottgläubige Mensch seine und aller Geschöpfe Abhängigkeit von Gott als ihrem Urheber und Ziel anerkennt und bestätigt".

begriffes, wenn man fordern würde, daß die Gottesverehrung eine gottesdienstliche Handlung sein müsse. Vielmehr genügt es, daß der Umzug als Erscheinungsform des religiösen Lebens bewertet werden muß.

Wenn die Prozession auch keinen Demonstrationscharakter trägt, so muß sich dennoch aus ihrem äußeren Erscheinungsbild erkennen lassen, daß es sich um eine Prozession und nicht um einen sonstigen Aufzug handelt. Wegen der Weite des Begriffes "Akt der Gottesverehrung" läßt sich hier nur eine negative Abgrenzung vornehmen. Die Prozession darf keine Merkmale tragen, die sich mit dem religiösen Charakter nicht vereinbaren lassen. Dabei wird es vielfach auf Landessitten und Gebräuche ankommen.

In diesem Zusammenhang muß die Frage gestellt werden, ob die Leitung oder Teilnahme eines Priesters ein wesentliches Erfordernis der Prozession im Sinne des Versammlungsgesetzes ist. Sicher ist die Leitung und Begleitung des Klerus ein Merkmal für das, was man gemeinhin als Prozession bezeichnet, d. h. für eine Prozession im engeren Sinne. Das aber entspricht nicht dem Prozessionsbegriff des Versammlungsgesetzes. Dieser Prozessionsbegriff geht bedeutend weiter, er umfaßt nicht nur Prozessionen im engeren Sinne, sondern auch alle anderen Aufzüge mit religiösem Charakter. So ist für eine Wallfahrt weder die Leitung noch die Begleitung eines Priesters ein wesentliches Merkmal, dementsprechend unterscheiden die Synodalstatuten zwischen kirchlichen und nichtkirchlichen Wallfahrten. Beide Arten der Wallfahrt aber fallen unter den Prozessionsbegriff des Versammlungsgesetzes. Der Begriff "Bittgänge" ist schließlich so verschwommen, daß auch prozessionsähnliche Umzüge ohne Begleitung eines Priesters darunter fallen können. Daher kann die Leitung oder Begleitung des Klerus kein Merkmal des Prozessionsbegriffes des Versammlungsgesetzes sein.

Ein weiteres Merkmal des Prozessionsbegriffes, das hier noch zu untersuchen ist, ist die Feierlichkeit. Es ist dabei davon auszugehen, daß die Prozession im Sinne des Versammlungsgesetzes ein Akt der Gottesverehrung

und damit eine Erscheinungsform des religiösen Lebens ist. Jeder Akt der Gottesverehrung trägt in sich schon eine gewisse Feierlichkeit. Wo die Feierlichkeit fehlt, kann von einer Gottesverehrung als soziologische Erscheinung keine Rede mehr sein. Ohne die Feierlichkeit kann eine Gottesverehrung nur in der Individualsphäre stattfinden. Daraus ergibt sich der Rückschluß, daß die Feierlichkeit notwendig ein Merkmal der Prozession im Sinne des Versammlungsgesetzes sein muß. Eine andere Frage dagegen ist es, welchen Grad die Feierlichkeit erreichen muß. Hier gibt es unzählige Abstufungen. Für den Prozessionsbegriff wird man dagegen nur ein Mindestmaß fordern können, nämlich dasjenige, ohne das ein Akt der Gottesverehrung unmöglich sein würde. Die Frage, wie sich diese Feierlichkeit äußert, kann dagegen nur nach den jeweiligen Landessitten beantwortet werden. Auch hier kann keine allgemeingültige Norm aufgestellt werden. Demnach läßt sich der Prozessionsbegriff des Versammlungsgesetzes wie folgt bestimmen:

> "Die im Versammlungsgesetz als Prozessionen, Bittgänge und Wallfahrten bezeichneten Umzüge sind Aufzüge, die wesensmäßig ein Akt der Gottesverehrung sind und mindestens einen dementsprechenden Grad der Feierlichkeit aufweisen".

4. Die Prozession im Sinne des kanonischen und des Verwaltungsrechtes

Der Prozessionsbegriff des Kirchenrechts deckt sich nicht mit der vorstehenden Definition des Verwaltungsrechtes. Insbesondere lassen sich drei grundlegende Unterschiede erkennen.

a) Einmal sagt der kirchenrechtliche Prozessionsbegriff nichts über die Zahl der Teilnehmer, die vorhanden sein müssen. In CIC c. 1290 heißt es diesbezüglich nur "a populo fideli". Eine Erläuterung, wie viele Personen darunter zu verstehen sind, enthält der CIC nicht.

Das Verwaltungsrecht dagegen fordert, damit eine Prozession gegeben ist, so viele Personen, daß die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit erregt werden kann. Daraus folgt, daß Prozessionen im Sinne des Kirchenrechts, die nicht diese Teilnehmerzahl aufweisen, keine Prozessionen im Sinne des Versammlungsgesetzes sind.

b) Das Verwaltungsrecht fordert zwar nicht, daß sich die Prozessionen auf öffentlichen Straßen und Plätzen bewegen[1)], vielmehr können Prozessionen auch auf Privatgrundstücken stattfinden. In jedem Fall muß der Aufzug jedoch im Freien, d. h. außerhalb umschlossener Räume, stattfinden. Anders ist es bei der Prozession im kirchenrechtlichen Sinne. Diese kann auch innerhalb geschlossener Räume, z. B. in der Kirche, innerhalb eines Klosters abgehalten werden.

c) Für die Prozession im kirchenrechtlichen Sinne ist es eine conditio sine qua non, daß sie unter der Leitung und Führung eines Priesters steht. Für das Verwaltungsrecht gilt diese Bedingung auf Grund des weiten Prozessionsbegriffes nicht. Auch Umzüge, die nicht unter der Leitung und Führung eines Priesters stehen , können hier Prozessionen sein.

Beide Definitionen, die des Kirchenrechts und die des Verwaltungsrechts, sind also nicht miteinander identisch. Im folgenden ist daher, wenn die Prozessionen in staats- und verwaltungsrechtlicher Hinsicht behandelt werden, allein von dem Prozessionsbegriff des Verwaltungsrechtes auszugehen. Inwieweit der Prozessionsbegriff des Verwaltungsrechtes dagegen auf straßenverkehrsrechtliche Vorschriften zutrifft, soll im nächsten Abschnitt besonders untersucht werden.

---

1) Vgl. Anm. 3 S. 27

C. Der Prozessionsbegriff des Straßenverkehrsrechtes

1. Die Notwendigkeit einer Sonderregelung für Prozessionen im Straßenverkehr

Die Prozessionen unterscheiden sich schon rein äußerlich von anderen Umzügen. Sie tragen regelmäßig einen feierlichen Charakter. Da die Kirche eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ist und öffentliche gottesdienstliche Handlungen durch Art. 35 SV besonders geschützt sind, erscheint es durchaus gerechtfertigt, daß Prozessionen, die öffentliche gottesdienstliche Handlungen sind, auch im Straßenverkehr besonders geschützt sind und somit eine Ausnahmestellung einnehmen.

Des weiteren tritt bei Prozessionen das religiöse Empfinden der Bevölkerung in besonderem Maße nach außen in Erscheinung. Der moderne Verkehr erfordert aber von jedem Verkehrsteilnehmer, daß er sich voll und ganz der jeweils gegebenen Verkehrssituation anpaßt. Jeder Verkehrsteilnehmer muß ein Höchstmaß von Aufmerksamkeit aufwenden, um den Gegebenheiten des Verkehrs gerecht zu werden. Wer dies nicht tut, den trifft bei einem evtl. Unfall ein nicht unerheblicher Schuldvorwurf. Es genügt nicht, wenn ein Verkehrsteilnehmer nur blind die einschlägigen Verkehrsvorschriften beachtet. Vielmehr muß er bei zu erwartenden Regelwidrigkeiten im Verkehrsablauf rechtzeitig unfallverhütende Gegenmaßnahmen treffen[1]. Die Prozession als gottesdienstliche Handlung setzt aber eine innere Sammlung voraus. Der Zweck der Prozession liegt, wie bereits an anderer Stelle ausgeführt wurde, nicht darin, nach außen zu demonstrieren, sondern in einem Sichabwenden von den irdischen Dingen zu Gott hin. Die Aufmerksamkeit wird von den äußeren Geschehnissen abgelenkt und nach innen gerichtet. Bei einem Prozessionsteilnehmer tritt also gerade das Gegenteil von dem, was man sonst von einem Verkehrsteilnehmer erwartet, ein. Man kann nicht gleichzeitig mit erhöhter Aufmerksamkeit am Straßenverkehr teilnehmen und sich innerlich sammeln und zu Gott hinwenden. Will man

---

1) Müller, Straßenverkehrsrecht, StVO § 1 Anm. 4, S. 722.

daher den Sinn und Zweck einer Prozession nicht dadurch vereiteln, daß man den Prozessionsteilnehmern auch eine starke Sorgfaltspflicht gegenüber dem Verkehr zumutet, so muß man den sonstigen Straßenverkehr von der Prozession fernhalten und der Prozession Sonderrechte einräumen.

Auch weist die Prozession durch den besonderen Grad der Feierlichkeit nicht die für den Straßenverkehr notwendige Elastizität auf. Nicht nur die Tatsache, daß die Feierlichkeit einer Prozession ohne entsprechende Schutzvorschrift stark in Mitleidenschaft gezogen würde, ist zu berücksichtigen, sondern ohne solche Schutzvorschrift würden sich die Teilnehmer der Prozession ständig in Lebensgefahr befinden. In der Regel bewegt sich eine Prozession langsamer als ein sonstiger Aufzug, ihr Kennzeichen ist oft ein besonders feierliches Daherschreiten. So erklärte zum Beispiel der Abgeordnete Everling bei den Beratungen zur 1. Lesung des Reichsvereinsgesetzes im Jahre 1907[1]:

"Die Prozessionen sind auch nicht ohne weiteres anderen Festzügen gleichzustellen, denn diese letzteren bewegen sich viel rascher und lassen noch die Möglichkeit des Verkehrs an den Seiten zu, während die Prozessionsteilnehmer sehr empfindlicher gegen jede Störung sind".

Everling war, wie aus seinen weiteren Ausführungen hervorgeht, ein Gegner der Prozessionen. Durch seine Ausführungen bestätigte er aber ungewollt, daß die Prozessionen im Straßenverkehr einer Sonderregelung und einer Ausnahmestellung bedürfen. Jeder störende Einfluß auf eine Prozession kann in stärkerem Maße als bei sonstigen Umzügen Verwirrung und Unruhe hervorrufen.

Aus all diesen und auch noch aus anderen Gründen muß der Prozession im Straßenverkehr eine Sonderstellung zugebilligt werden, sie muß insbesondere weitergehende Rechte als sonstige Um- oder Aufzüge genießen.

---

1) Stenographische Berichte, I. Legislaturperiode I. Session 1907/08, S. 2174.

2. Die Definitionen des Kirchenrechts und des Versammlungsgesetzes

Im Straßenverkehrsrecht werden die Prozessionen nur einmal, und zwar in § 48 StVO erwähnt. Es ist vorab zu prüfen, ob der dort gebrauchte Prozessionsbegriff identisch ist mit dem des Kirchenrechts oder des Verwaltungsrechts.

1. Die Definition des CIC c. 1290 geht davon aus, daß sich die Prozession von einem hl. Ort zu einem hl. Ort bewegt. Diese Bestimmung erscheint jedoch zu eng. Die StVO will Verhaltungsregeln für den Verkehrsteilnehmer aufstellen, sie schreibt ihm vor, wie er sich in bestimmten Situationen, die oft in Sekundenschnelle auf ihn zukommen, zu verhalten hat. Auf Grund einer gegebenen Verkehrssituation ist der Verkehrsteilnehmer gehalten, augenblicklich sein Verhalten entsprechend einzurichten. Für die Beurteilung der Verkehrssituation ist allein das optische Bild maßgebend, das der Verkehrsteilnehmer vor sich sieht. Dementsprechend kann auch die StVO nur solche Begriffe verwenden, die durch einen Verkehrsteilnehmer augenblicklich genügend bestimmbar sind. Der Verkehrsteilnehmer kann nur äußere Merkmale erkennen, von ihnen ausgehend muß er entscheiden, ob der in der StVO zum Tatbestandsmerkmal erhobene Begriff zutrifft oder nicht. Von äußerlich nicht erkennbaren Merkmalen kann der Verkehrsteilnehmer also nicht ausgehen. Wären solche Merkmale Bestandteile eines Begriffes, den die StVO benutzt, so könnte sich der Verkehrsteilnehmer stets damit entschuldigen, diese nicht gekannt zu haben. Daher ging der Gesetzgeber zweifellos, als er den Begriff der Prozession in § 48 StVO aufnahm, von einem bestimmten äußeren Bild aus. Innere Merkmale der Prozession, wie z. B. Sinn und Zweck derselben, das Ziel usw. kann der Verkehrsteilnehmer nicht erkennen. Somit können diese Merkmale nicht Bestandteile des in der StVO angewandten Prozessionsbegriffes sein.

Etwas anders liegt die Situation bei dem weiteren Prozessionsbegriff des Kirchenrechts. Diese Begriffsbestimmung geht nicht nur von inneren, nicht erkennbaren Merkmalen aus. Sie sagt jedoch nichts darüber, wie viele Personen an dem Umzug teilnehmen müssen, damit eine Prozession entsteht. Selbst wenige Personen - z. B. sechs, acht oder zehn - können eine Prozession im Sinne des Kirchenrechts veranstalten. Es liegt dann aber kein Aufzug im Sinne des Versammlungsgesetzes vor. Eine solche kleine Gruppe von Personen würde im heutigen Straßenverkehr vollständig übersehen werden. Der Grundgedanke der StVO ist, eine Verkehrsgemeinschaft zu schaffen. Wenn in diesem Rahmen die Prozession dennoch eine Sonderstellung einnimmt, so kann dieses Recht doch nur dann gegeben sein, wenn eine größere Menschenmenge, die durch ihr Vorhandensein die Aufmerksamkeit des Publikums zu erregen geeignet ist, an ihr teilnimmt[1]. Die Teilnehmerzahl muß in einem angemessenen Verhältnis zu Bedeutung, Wichtigkeit, Breite und Belebtheit der benutzten Straße stehen. Die Prozession muß einen Umzug darstellen, durch dessen Existenz die übrigen Verkehrsteilnehmer zu einer besonderen Sorgfalt verpflichtet werden. Ziffernmäßig begrenzen läßt sich die Mindestzahl der Teilnehmer nicht. Das richtet sich allein nach den örtlichen Verhältnissen. Daraus ergibt sich leicht die Folgerung, daß Prozessionen, die nicht eine ausreichende Teilnehmerzahl aufweisen, auch nicht die Vorrechte des § 48 StVO für sich in Anspruch nehmen können. Sie sind dann keine Prozession im Sinne der StVO. Demnach ist der weitere Prozessionsbegriff des Kirchenrechts im § 48 StVO nicht anwendbar.

Endlich ist zu prüfen, ob der Prozessionsbegriff des Versammlungsgesetzes im Straßenverkehrsrecht angewandt werden kann. Auch dies ist zu verneinen. Zunächst ergibt sich das aus dem Gesichtspunkt, daß § 48 in Verbindung mit § 49 StVO eine echte Strafnorm darstellt. Nun geht aber der Prozessionsbegriff des Versammlungsgesetzes sehr weit; er

---

1) Müller, Straßenverkehrsrecht, Vorbem. zu § 48 StVO: "Sonderrechte widersprechen dem Gedanken der Verkehrsgemeinschaft".

umfaßt gemäß der gefundenen Definition alle religiösen Umzüge, also z. B. auch Wallfahrten. Ist § 48 StVO jedoch eine echte Strafnorm, so muß der Begriff "Prozession" eng ausgelegt werden, eine so weite Interpretation wie im Verwaltungsrecht ist nicht zulässig.

Zu demselben Ergebnis gelangt man auch, wenn man die Um- oder Aufzüge betrachtet, die den besonderen Schutz des § 48 StVO genießen. Nicht schlechthin jeder Um- oder Aufzug hat das Vorrecht nach § 48 Abs. 2 StVO, neben den staatlichen Verbänden wie Militär und Polizei sind nur Prozessionen und Leichenzüge bevorrechtigt. Das Motiv für die Sonderregelung bei Militär und Polizei ergibt sich aus reinen Zweckmäßigkeitserwägungen: Die Ausübung der Staatsgewalt bei Gefahr im Verzuge geht allen übrigen Veranstaltungen vor. Anders ist es jedoch bei Prozessionen und Leichenbegängnissen.

Die Vorläufer der heutigen StVO kannten zunächst keine besondere Schutzbestimmung für Prozessionen. Diese wurde vielmehr erstmalig durch die Verordnung vom 28. 7. 1926 (RGBl I S. 435) eingeführt. Über die Motive, die zu dieser Änderung der damaligen "Kraftfahrzeugverordnung" führten, ist nichts bekannt. Die Sitzungsniederschriften des Reichsrates[1] sagen darüber nichts aus. Bemerkenswert ist, daß damals fast dieselbe Regelung getroffen wurde, wie sie heute der § 48 StVO enthält, nämlich daß politische Aufzüge nicht die Sonderrechte genießen. Geändert wurde diese Bestimmung erst nach 1933 zu Gunsten von Umzügen von NS-Organisationen. Nachdem diese Bestimmungen nach 1945 jedoch weggefallen sind, ist praktisch der ursprüngliche Zustand wiederhergestellt.

Aus der Tatsache jedoch, daß politische Umzüge nicht die Sonderrechte des § 48 StVO genießen, ergibt sich die Folgerung, daß hier ethische Gesichtspunkte ihren Niederschlag gefunden haben. Das religiöse Empfinden der Bevölkerung sowie die Pietät soll und darf nicht unnötig verletzt werden. Sogar während der NS-Zeit blieben den Pro-

---

1) Reichsratniederschrift der 33. Sitzung der Tagung 1926, § 501

zessionen diese Vorrechte erhalten. Das aber bedeutet, daß der weite Prozessionsbegriff des Versammlungsgesetzes nicht mit dem des § 48 StVO identisch sein kann, denn zu den Prozessionen im Sinne des Versammlungsgesetzes zählen auch Umzüge mit weniger feierlichem Charakter, auf die die erwähnte Motivierung nicht unbedingt zutreffen muß.

Es ist somit erwiesen, daß weder der Prozessionsbegriff des Kirchenrechts noch der des Versammlungsgesetzes auf das Straßenverkehrsrecht anwendbar ist. Für den Bereich des Straßenverkehrsrechts muß daher eine andere Definition gefunden werden.

3. Die Merkmale der Prozession im Sinne der StVO

Im vorhergehenden Abschnitt wurden bereits einige Merkmale, die die Prozession im Sinne des § 48 aufweisen muß, dargelegt. Insbesondere wurde aufgezeigt, daß nur äußere Merkmale für die Qualifikation eines Umzuges als Prozession entscheidend sind. Dazu gehört vor allem eine entsprechende Anzahl von Teilnehmern. Der Umzug muß geeignet sein, die besondere Aufmerksamkeit der Verkehrsteilnehmer zu erwecken. Von hier aus kommt man leicht zu der Schlußfolgerung, daß die Prozession im Sinne des § 48 StVO auch die übrigen Merkmale eines Aufzuges im Sinne des Versammlungsgesetzes aufweisen muß, so, wie sie bereits an anderer Stelle dargelegt worden sind. Es bedarf keiner weiteren Begründung, daß die Prozession im Sinne der StVO auf öffentlichen Straßen und Wegen sich bewegen muß, weiterhin, daß alle Teilnehmer derselben durch ihr gemeinsames Daherschreiten einen gemeinsamen Zweck verfolgen.

Wie ebenfalls schon dargelegt wurde, genießen politische Aufzüge nicht den Schutz des § 48 StVO. Der § 48 StVO gebraucht auch nicht die in den Versammlungsgesetzen übliche Aufzählung "Prozessionen, Bittgänge und Wallfahrten", er spricht vielmehr nur von "Prozessionen". Aus dieser Tatsache muß man - wie schon erwähnt - schließen, daß für Prozessionen eine echte Ausnahme gemacht werden soll. Diese Ausnahmestellung der Prozession kann sich nur darauf stützen,

daß hier das in besonderem Maße zum Ausdruck kommende religiöse Empfinden der Bevölkerung berücksichtigt und geschützt werden soll. Dementsprechend können nicht alle Umzüge mit religiösem Charakter, wie sie in der Definition des Prozessionsbegriffes des Versammlungsgesetzes erfaßt sind, mit dem Begriff "Prozession" in § 48 gemeint sein. § 48 StVO will vielmehr nur den religiösen Umzügen eine Sonderstellung einräumen, die sich durch einen hohen Grad der Feierlichkeit auszeichnen. Diese Unterscheidung fällt zusammen mit der schon an anderer Stelle vorgetragenen Unterscheidung zwischen "Akt der Gottesverehrung" und "gottesdienstlicher Handlung". Man wird demnach bei einer Prozession im Sinne des § 48 StVO fordern müssen, daß es sich um eine gottesdienstliche Handlung handelt. Daraus resultiert, daß die Prozession in jedem Fall unter der Leitung und Begleitung eines Priesters stehen muß. Zwar kann bei einer größeren Prozession der sie begleitende Priester übersehen werden, andererseits können auch andere Umzüge einen so hohen Grad der Feierlichkeit haben, daß sie den Anschein einer Prozession erwecken. Dem steht aber gegenüber, daß die Prozession heute eine der katholischen Kirche eigentümliche Form der Gottesverehrung darstellt. Der Begriff der Prozession ist vom Kirchenrecht her aufs engste mit Leitung und Teilnahme eines Priesters verbunden. Berücksichtigt man weiter, daß die Prozession auf Grund ihrer ethischen und soziologischen Bedeutung eine Sonderstellung einnimmt, dann muß im Prozessionsbegriff der StVO die Leitung und Teilnahme eines Priesters gefordert werden, obwohl dies nicht immer für den Verkehrsteilnehmer äußerlich erkennbar ist.

Andererseits wurde bereits dargetan, daß oft eine Unterscheidung zwischen Prozessionen und Wallfahrten gar nicht möglich ist. Feierliche Wallfahrten, bei denen Kreuz und Fahnen vorangetragen werden, unterscheiden sich äußerlich durch nichts von Prozessionen. Das Kriterium, von dem aus sie unterschieden werden, liegt ausschließlich im Motiv. Wenn aber nun das Straßenverkehrsrecht nur von der äußeren Erscheinungsform ausgehen kann, wenn dem Prozessionsbegriff des § 48 StVO ein äußeres Bild zu Grunde liegt, dann müssen solche feierlichen Wallfahrten eben-

falls zu den Prozessionen im Sinne des § 48 StVO gezählt werden. Das gilt um so mehr, als die bereits genannten Argumente für eine Sonderstellung der Prozession auch auf solche Wallfahrten zutreffen.

Vielleicht waren es in erster Linie Zweckmäßigkeitserwägungen, die die Sonderregelung für Prozessionen in § 48 StVO erforderlich erscheinen ließen. Aber alle diese Argumente könnte man auch auf sonstige Aufzüge auszudehnen versuchen. Ein wesentlicher Punkt wurde bisher nicht erwähnt, nämlich daß durch den § 48 StVO auch ein Privileg an die Kirche als Kultusträger gemacht werden sollte. Es waren, wie schon dargelegt wurde, Gründe der Ethik und der Pietät, die die Sonderregelung letztlich motivieren. Diese sind aber in dem Umfang, daß sie die Sonderregelung des § 48 StVO notwendig erscheinen lassen, nur bei feierlichen kirchlichen Umzügen gegeben. Das ergibt sich schon daraus, daß heute sonstige Umzüge mit politischem Charakter, obwohl sie eine Grundvoraussetzung für einen freiheitlichen demokratischen Staat sind, nicht dieses Vorrecht genießen. Daraus leitet sich die Folgerung ab, daß auf nichtkirchliche Umzüge, auch wenn sie religiösen Charakter tragen, der § 48 StVO keine Anwendung findet. Damit ist ein weiteres Argument dafür gegeben, daß nur die Prozessionen das Vorrecht des § 48 StVO genießen, die unter Leitung und Begleitung eines Priesters stehen. Umzüge irgendwelcher Vereine oder Organisationen, die nicht von der zuständigen kirchlichen Obrigkeit gebilligt sind, sind keine Prozessionen im Sinne der StVO.

Dieser Schluß stellt eine teilweise Durchbrechung des eingangs aufgestellten Grundsatzes, daß nur äußere Merkmale für den Prozessionsbegriff des § 48 StVO wesentlich sind, dar. Die Ausnahme rechtfertigt sich jedoch aus dem Sinn und Zweck der Vorschrift des § 48 StVO. Andererseits ist jedoch zu bemerken, daß auch die Teilnahme des Klerus ein äußerliches Merkmal ist.

Da man beim Prozessionsbegriff der StVO nur äußerliche Merkmale heranziehen darf, kann es auf den Sinn und Zweck des Aufzuges nicht entscheidend ankommen. Es muß jedoch

deutlich erkennbar sein, daß dieser Aufzug eine gottesdienstliche Handlung darstellt.

Haltung und Ordnung der Teilnehmer, die äußere Erscheinungsform des Aufzuges sowie mitgeführte Zeichen und Symbole können dem Verkehrsteilnehmer darüber genügend Aufschluß geben. Der Begriff der gottesdienstlichen Handlung darf dabei jedoch nicht zu eng ausgelegt werden. Auch die besondere Verehrung eines Heiligen ist eine gottesdienstliche Handlung, dasselbe wird auch gelten müssen für den Empfang eines Bischofs oder die Einführung eines Pfarrers. Die Ehrung, die diesen Personen zwar zunächst direkt erwiesen wird, bezieht sich jedoch nicht auf die Person als solche, sondern die Ehrung soll in erster Linie dem Priester, dem Nachfolger der Apostel und Jünger Christi, zuteil werden. Das gläubige Volk ehrt also indirekt Gott, wenn sie dem o. a. Personenkreis einen besonders feierlichen Empfang bereitet. Man wird demnach den Begriff "gottesdienstliche Handlung" weit fassen müssen[1)].

Zum Wesen der Prozession gehört weiterhin, wie schon mehrfach erwähnt wurde, eine besondere Feierlichkeit. Hinsichtlich des Grades der Feierlichkeit kennt die Liturgie der katholischen Kirche sehr feine Abstufungen. Für den Prozessionsbegriff der StVO ist jedoch allein der nach außen sichtbare Grad der Feierlichkeit maßgebend. Dies äußert sich durch ein mehr oder weniger festliches Gepränge, wobei der Ausdruck "festliches Gepränge" im weitesten Sinne des Wortes zu verstehen ist. Auch die Bittprozessionen (z.B. an den Tagen vor Christi Himmelfahrt) tragen schon ein so festliches Gepränge bzw. einen so hohen Grad der Feierlichkeit, daß man sie, vorausgesetzt, daß alle übrigen Merkmale vorliegen, als Prozessionen im Sinne der StVO ansehen muß. Erst recht ist dies bei allen theophorischen Prozessionen, d. h. solchen, bei denen das Aller-

---

1) Der Entscheidung des KG vom 15. 1. 1900 - Jahrbuch f. Entscheidungen des KG, Bd. 20 c S. 27 - kann daher nicht gefolgt werden. Das KG geht von dem Begriff "gottesdienstliche Feierlichkeiten" aus, legt diesen jedoch zu eng aus.

heiligste mitgeführt wird, der Fall. Wo die Grenze zwischen feierlichen und nichtfeierlichen Prozessionen verläuft, darüber läßt sich keine generelle Regel aufstellen. Alles hängt von dem Aussehen des Aufzuges im Einzelfall ab.

4. Begriffsbestimmung der Prozession i. S. der StVO

Der Prozessionsbegriff des § 48 StVO darf demnach wie folgt definiert werden:

"Eine Prozession im Sinne des § 48 StVO ist ein unter Leitung und Begleitung eines Priesters stehender Aufzug in besonders feierlicher Form, der als eine gottesdienstliche Handlung erscheint".

Aus dieser Definition ergeben sich weittragende Konsequenzen. Auch Aufzüge, die nicht einmal in den liturgischen Büchern vorgesehen sind, können Prozessionen im Sinne der StVO sein. Dort, wo man Wallfahrten als gottesdienstliche Handlung ansprechen kann, sind sie Prozessionen im Sinne der StVO. Dasselbe gilt auch für andere Umzüge, wie z. B. die Begleitung eines Primizianten in Form eines feierlichen Zuges zur Kirche.

Die hier gegebene Begriffsbestimmung der Prozession ist nicht identisch mit derjenigen, die Floegel-Hartung gibt[1]. Dort wird die Prozession wie folgt definiert:

"Prozessionen sind die in der katholischen Kirche üblichen feierlichen Umzüge der Geistlichkeit und der Gemeindemitglieder um Kirchen oder auf öffentlichen Straßen und Plätzen".

Floegel-Hartung gibt nicht an, aus welchen Quellen er diese Definition schöpft. Betrachtet man diese Definition kritisch, so stellt man fest, daß sie weder mit der des Kirchenrechts noch des Verwaltungsrechts übereinstimmt. Eine Konzession an das Kirchenrecht ist insofern gemacht, als auch Umzüge "um Kirchen" in dieser

1) Floegel-Hartung, Straßenverkehrsrecht, § 48 Anm. 7.

Definition genannt sind. Die letztere Art von Umzügen interessiert, da sie sich nicht auf öffentlichen Straßen und Plätzen bewegen, das Straßenverkehrsrecht nicht.

Weiterhin gibt Floegel-Hartung nicht an, wie groß der Umzug sein muß und ob Prozessionen mit relativ wenig Personen auch auf öffentlichen Straßen das Vorrecht des § 48 StVO genießen.

Schließlich beschränkt Floegel-Hartung den Prozessionsbegriff auf die "üblichen" Umzüge. Es ist nicht ganz klar, ob mit dem Wort "üblich" das Gewohnheitsmäßige zum Ausdruck gebracht werden soll, also nur die Prozessionen, die seit alters her bekannt sind, oder ob damit die der katholischen Kirche "eigentümlichen" Umzüge gemeint sind. Aber gleich, welche Lesart man anwendet, in beiden Fällen ist der Kreis der Umzüge zu eng gefaßt. Die von Floegel-Hartung vorgebrachte Definition kann daher hier nicht verwertet werden.

Es sei noch kurz die Frage gestreift, wer Prozessionsteilnehmer im Sinne der StVO ist. Das Bayer. OLG nimmt in einer Entscheidung in Band 30 S. 1 - ebenso wie Schorn in "Theologie und Glaube" 1931 S. 476 ff - an, daß auch die Zuschauer der Prozession Teilnehmer derselben seien. Dem kann nicht gefolgt werden. Die Prozession hat, wie bereits dargelegt wurde, von Hause aus keinen Demonstrationscharakter. Es gehört nicht zum Wesen der Prozession, daß sie gesehen wird. Wenn eine Prozession Demonstrationscharakter annimmt und Zuschauer anlockt, so ist das nur eine Nebenerscheinung. Bei anderen Aufzügen kommt niemand auf den Gedanken, die Zuschauer des Aufzuges als Teilnehmer zu betrachten. Dabei ist es gerade der Sinn jener Aufzüge Zuschauer anzulocken. Bei einer Prozession fehlt dieser Sinn. Man kann daher erst recht nicht behaupten, daß deshalb die Zuschauer Teilnehmer seien. Nur in zwei Fällen dürfte das zutreffen: Einmal, wenn die Prozession sich aufstellt und die Personen, die an ihr teilnehmen wollen, sich versammeln und einen günstigen

Zeitpunkt abwarten, um sich der Prozession anzuschließen[1]. Der zweite Fall liegt vor, wenn die Prozession an einer bestimmten Stelle zwecks Abhaltung einer besonderen Feierlichkeit unterbrochen wird. Es gibt immer viele Personen, die zwar diese Feier miterleben wollen, aber an dem Umzug selbst nicht teilnehmen. Da aber die Feier einen Teil der Prozession darstellt, müssen auch die Zuschauer als Teilnehmer der Prozession angesehen werden, sofern sie durch ihr Verhalten zu erkennen geben, daß sie diese Feier miterleben wollen. - Eine ganz andere Frage ist, ob sich der Schutz des § 48 StVO auch auf die Zuschauer erstreckt. Selbst wenn man diese Frage bejaht, so genügt das allein noch nicht, um die Zuschauer als Teilnehmer bezeichnen zu können. Es gibt noch eine ganze Reihe anderer Momente, wie z. B. das Weisungsrecht der Polizei, die es rechtfertigen, die Unterscheidung zwischen Zuschauer und Teilnehmer der Prozession aufrechtzuerhalten. Teilnehmer der Prozession ist daher nur der, der selbst mit dem Umzug einhergeht und sich der vom Veranstalter gegebenen Ordnung unterwirft.

---

1) Ähnlich Pr. OVG 61, 240: "... Schon mit dieser Vereinigung an einem bestimmten Ort zu gemeinsamen Zweck und Ziel beginnt die Versammlung als solche, ohne daß es hierzu erst einer förmlichen Eröffnung und Konstituierung bedarf. ..."

Arten d.religiösen Umzüge	Anzahl der Teilnehmer	Motiv	nach außen in Erscheinung tretender Grad d.Feierlichkeit	Beteiligung des Klerus	Bewegungsart	Ausgangspunkt und Ziel
A. Kirchenrecht 1. Proz.i.S. des CIC 2. Proz. i.S. liturgischen Sprachgebrauchs 3. Wallfahrten 4. Bittgänge	mehrere Personen, jedoch keine bestimmte Mindestzahl	1. Belebung d. Frömmigkeit 2. Danksagung f. Gottes Hilfe 3. Erbitten jeglicher Gnade	Entsprechend dem Motiv Keine besondere Bedingung	zwingend vorgeschrieben	feierliches Daherschreiten, geordneter Zug	v.einem hl. Ort zu einem hl. Ort Entweder Ausgangspunkt oder Ziel muß ein hl. Ort sein
	Sowohl Einzelpersonen als auch eine Mehrheit von Personen	Nur Erbitten göttl. Hilfe		nicht unbedingt erforderlich	Fortbewegungsmittel gestattet Als Prozession od.Wallfahrt möglich	Mindestens Ziel ist ein hl. Ort
B. Staatl. Recht 1. Proz.i.S. d.StVO	Muß in angemessenem Verhältnis z.Bedeutung u.Belebtheit d. Straße stehen	Gottesdienstliche Handlung	als gottesdienstliche Handlung erkennbar	unbedingt erforderlich	Merkmale eines Aufzuges müssen vorliegen	keine Vorschriften
2. Proz.i.S. d.VersGes	Muß geeignet sein d.Aufmerksamkeit d.Publikum zu erregen	Mindestens Akt der Gottesverehrung, auch Gottesdienstliche Handlung	entsprechend dem Motiv	nicht unbedingt erforderlich		
3. Proz., die nicht Aufzüge sind	mehrere Personen, doch keine Mindest. zahl				keine zwingende Vorschriften	

II. Die verfassungsrechtliche Stellung der Prozessionen

Im vorhergehenden Abschnitt wurde dargelegt, daß Prozessionen Aufzüge i. S. des Versammlungsgesetzes sind. Da, wie ebenfalls bereits erwähnt wurde, alle Aufzüge den Schutz des Art. 8 GG und des Art. 6 SV genießen, erstreckt sich der Schutz der genannten Vorschriften auch auf Prozessionen.

Es bleibt nun weiter zu prüfen, ob und inwieweit Art. 4 Abs. 2 GG sowie Art. 35 Abs. 1 Satz 1 und 2 SV auf Prozessionen Anwendung finden.

A. Die Prozessionen fallen unter den Begriff der öffentlichen Religionsausübung

1. Die Entwicklung der Kultusfreiheit

Die Kultusfreiheit ist begrifflich nur dort möglich, wo mehrere Kirchen oder Religionsgesellschaften vorhanden sind. Bis zur Reformation bildete die katholische Kirche mit dem Deutschen Reich eine Einheit; der Kaiser hatte die Funktion eines Schutzherrn der Kirche[1]. Erst mit der Reformation trat in Deutschland eine Glaubensspaltung ein. Durch den Augsburger Religionsfrieden von 1555[2] wurde die lutherische Konfession und durch den Westfälischen Frieden von 1648[3] auch das reformierte Bekenntnis anerkannt[4]. Damit war jedoch noch nicht automatisch die Kultusfreiheit eingeführt. Lediglich den Landesherren wurde das Recht des Religionswechsels zuerkannt. Entsprechend dem im absolutistischen Staat geltenden Satz "cujus regio ejus religio" waren die Untertanen verpflichtet, sich zu der Konfession

---

1) Rothenbücher, Trennung von Staat und Kirche, S. 5, Eichmann-Mörsdorf, Kirchenrecht, S. 59
2) abgedruckt bei Zeumer, Quellensammlung zur Geschichte der Deutschen Reichsverfassung, S. 282
3) abgedruckt bei Zeumer, a. a. O., S. 395
4) Köniğer-Giese, Lehrbuch des Kirchenrechts, S. 249

des Landesherrn zu bekennen. Der Westfälische Friede bot lediglich Schutz gegen eine gewaltsame Bekehrung, den Einwohnern blieb die Möglichkeit der Auswanderung[1]. Damit gab es in Deutschland nur noch eine Glaubenseinheit innerhalb der einzelnen Territorien. Je nach dem Willen des Landesherrn war innerhalb der einzelnen Territorien die katholische, lutherische oder reformierte Kirche die allein anerkannte.

Soweit die einzelnen Territorien bei der katholischen Konfession verblieben, war die Durchführung der Prozessionen ohnehin unter staatlichen Schutz gestellt. In Bayern z. B. konnte die Teilnahme an den Prozessionen bis weit ins 19. Jahrhundert durch die Polizei erzwungen werden[2]. In den protestantischen Ländern dagegen kam es zu einer Abschaffung der Prozessionen[3].

Mit dem Zurückweichen des Absolutismus und dem Aufkommen des Liberalismus in Deutschland im 18. Jahrhundert änderte sich dieser Zustand allmählich. Nach und nach wurden in den einzelnen Territorien - sowohl protestantische wie auch katholische - auch andere Konfessionen geduldet. Richtungweisend war dabei wohl die Entwicklung in Preußen. Im 18. Jahrhundert wurden weite Gebiete in den preußischen Staat eingegliedert, die eine katholische Bevölkerung hatten[4]. Dies führte dazu, daß Preußen seinen Bewohnern allgemein die Glaubensfreiheit zugestand. Die weitere Regelung war jedoch sehr unterschiedlich. Nach dem Wöllner'schen Religionsedikt von 1788 wurde lediglich den drei großen Kirchen (ev.-luth., ev.-ref., kath.) das jus exercitium

---

1) Instrumentum Pacis Osnabrugense, Art. 5, abgedruckt bei Zeumer, Quellensammlung zur Geschichte der Deutschen Reichsverfassung, weiter Stier-Somlo, Reichs- und Landesstaatsrecht, S.450, Kahl, Kirchenrecht und Kirchenpolitik, Bd. I, S. 177

2) v. Sicherer, Staat und Kirche in Bayern, S. 3

3) Indessen weist Rühle in "Die Religion in Geschichte und Gegenwart", Bd. 4 Sp. 1607, darauf hin, daß z. B. in der mecklenburgischen Kirchenordnung von 1540 noch Bittprozessionen vorgesehen waren. Auch heute sollen noch im Mai in einigen protestantischen Gegenden sog. Flurgänge stattfinden.

4) Dazu eingehend Roßhirt, Das staatsrechtl. Verhältnis der kath. Kirche in Deutschland, S. 55 f.

religionis publicum eingeräumt. Hinsichtlich anderer Religionsgesellschaften war die Freiheit auf einen sehr engen Bereich beschränkt. Sie galt nur für den "inneren Gottesdienst" und den Kreis der engsten Familie, insbesondere für die Hausandacht[1]. Diese Regelung fand dann im ALR seinen gesetzlichen Niederschlag.

Das ALR stellte nicht alle Kirchen und Religionsgesellschaften rechtlich gleich, sondern unterschied ausdrücklich zwischen solchen Kirchen, die das Recht "privilegierte Corporationen" hatten und anderen[2]. Nur die privilegierten Kirchen hatten Öffentlichkeitsrechte, alle anderen waren auf den privaten Raum beschränkt. So heißt es u. a. ausdrücklich in § 25 II 11 ALR:

> "Ihr" (gemeint sind die nur geduldeten Kirchengesellschaften) "ist nicht gestattet, sich der Glocken zu bedienen oder öffentliche Feierlichkeiten außerhalb den Mauern ihres Versammlungshauses anzustellen".

Im Umkehrschluß bedeutet das, daß nur die privilegierten Kirchen das Recht auf Glockengeläut und Prozessionen hatten. Der Umkehrschluß ist zulässig, da das ALR nirgendwo positiv sagt, welches die Öffentlichkeitsrechte der privilegierten Kirchen sind. Daß die genannten Rechte bereits immer Rechte der anerkannten großen Kirchen waren, wird offenbar stillschweigend vorausgesetzt.

Die Formulierung des § 25 II 11 ALR zeigt weiter, daß das Recht der öffentlichen Religionsausübung nicht auf den Kirchenraum beschränkt war. Vielmehr war es den staatlich privilegierten Kirchen gestattet, auch Feierlichkeiten "außerhalb der Mauern ihres Versammlungshauses" durchzuführen. Was mit "Feierlichkeiten außerhalb des Versammlungshauses" gemeint ist, läßt sich nicht ohne weiteres aus dem ALR entnehmen. Auch die Kommentare zum ALR sagen darüber nichts aus[3]. Bei einer verbalen Auslegung der Bestimmung

---

1) Hamel in Neumann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. 4, 1. Halbband, S. 44
2) ALR, § 17 II 11
3) So enthalten die Ausgaben von Koch, ALR, und von Schering, ALR, zu § 25 II 11 keine Anmerkungen

muß man jedoch zwangsläufig dahin gelangen, daß damit Leichenzüge, Gottesdienste unter freiem Himmel und auch Prozessionen gemeint sind. So heißt es denn auch später in dem Circular-Erlaß des preuß. Ministeriums des Innern vom 26. 8. 1874 wörtlich[1]:

> "Die Prozessionen bilden einen Bestandteil des Gottesdienstes derjenigen Kirche, von welcher sie ihren Ausgang nehmen".

Damit dürfte erwiesen sein, daß zumindest für die großen privilegierten Kirchen in Preußen zu Beginn des 19. Jahrhunderts die Veranstaltung von Prozessionen mit zu den Öffentlichkeitsrechten gehörten.

Die Ausführungen über die Entwicklung in Preußen erhalten dadurch ihren Wert, weil erstmalig der Begriff der öffentlichen Religionsausübung in Preußen geprägt wurde. Unschwer läßt sich die Entwicklung zurückverfolgen: Der Vorgänger des Art. 4 Abs. 2 GG war der Art. 135 RV, dieser wiederum findet seine Vorläufer in den preußischen Verfassungsurkunden von 1850[2] und 1848[3]. In Art. 11 der Verfassungsurkunde von 1848 heißt es wörtlich:

> "Die Freiheit des religiösen Bekenntnisses, der Vereinigung zu Religionsgesellschaften und der gemeinsamen häuslichen und öffentlichen Religionsausübung wird gewährleistet".

Ähnliche Bestimmungen enthielten auch die Verfassungen der anderen deutschen Länder jener Zeit. Diese Formulierung geht jedoch wiederum zurück auf das ALR[4], wo noch ausdrücklich zwischen öffentlicher und privater Religionsausübung unterschieden wurde (§ 7 II 11; § 22 II 11; § 11 II 11 ALR).

Es ist eine Streitfrage, ob die Öffentlichkeitsrechte bezüglich der Kultusausübung heute unterschiedslos allen

---

1) MBliV S. 201

2) PrGS S. 17
3) PrGS S. 375
4) Anschütz, Komm. zur Verfassungsurkunde v. 1850, Art. 12 Anm. 1

Religionsgesellschaften oder nur den großen Kirchen zustehen. Indessen braucht diese Frage hier nicht entschieden zu werden, da es hier ausschließlich um die Prozessionen der katholischen Kirche geht. Zumindest läßt sich der Standpunkt vertreten, daß es von jeher zu den Eigentümlichkeiten der katholischen Kirche gehörte, Prozessionen zu veranstalten. Wie nachgewiesen wurde, wurde dieser Einrichtung der katholischen Kirche bereits im ALR Rechnung getragen. Aus der geschichtlichen Sicht heraus läßt sich somit zumindest für die katholische Kirche sagen, daß es von jeher mit zu der ihr garantierten öffentlichen Religionsausübung gehörte, daß sie Prozessionen veranstaltet. Daher umfaßt auch heute der Begriff der öffentlichen Religionsausübung in Art. 4 Abs. 2 GG die Prozessionen der katholischen Kirche.

2. Die Auswirkung der heutigen staatskirchenrechtlichen Lage auf das Prozessionswesen

Zu demselben Ergebnis kommt man auch mittels einer Betrachtung der heutigen staatskirchenrechtlichen Situation. Seit dem richtungsweisenden Aufsatz von Smend im Jahre 1951[1] hat sich allgemein[2] die Überzeugung durchgesetzt, daß auf staatskirchenrechtlichem Gebiet etwas sich trotz der Rezeption der Artikel der RV in das GG geändert hat. Das System der Staatskirchenhoheit der Weimarer Republik wurde durch das System loyaler Partnerschaft zwischen Staat und Kirche abgelöst. Insoweit spricht Köttgen[3] von einer "Auswechslung des verfassungsrechtlichen Hintergrundes". Die rechtliche Zulässigkeit einer solchen Weiterbildung von Verfassungsnormen wurde von Hesse[4] eingehend untersucht und bejaht.

---

1) ZevKR, Bd. 1, S. 4
2) Vgl. Hesse, Rechtsschutz durch staatl. Gerichte im kirchlichen Bereich, S. 28, mit weiteren Literaturnachweisen.
3) DVBl 52, 485
4) Hesse, Rechtsschutz durch staatl. Gerichte im kirchlichen Bereich, S. 28 f.

Auch die Rechtsprechung bekennt sich heute zu der Tatsache, daß das Verhältnis Staat und Kirche eine Umgestaltung erfahren hat[1].

Während man zur Zeit der Weimarer Republik den Standpunkt vertrat, daß die Kirchen zwar ihre eigenen Angelegenheiten autonom gestalten dürfen, sie sonst aber grundsätzlich der staatlichen Rechtshoheit unterstehen[2], geht man heute davon aus, daß die Kirchen originäre Aufgaben wahrnehmen und der Staat den öffentlichen Status der Kirchen in der öffentlichen Gesamtordnung anerkennt[3]. Sie ist heute Mitträger und Mitgestalter der öffentlichen Ordnung[4]. Die Zuerkennung der Eigenschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts an die Kirchen bedeutet nicht, daß sie dem Staat eingegliedert sind, an seiner öffentlich-rechtlichen Stellung teilnehmen und somit als Korrelat einer besonderen staatlichen Aufsicht hinsichtlich ihres Wirkens unterliegen[5]. Vielmehr überläßt es der Staat den Kirchen, in Freiheit und Selbstbestimmung sich ihre eigene Verfassung zu geben und die staatlichen Gerichte haben diese Ordnung einfach hinzunehmen[6]. Somit haben die Kirchen zwar alle Rechte als Körperschaften des öffentlichen Rechts, an den damit verbundenen Pflichten, nehmen sie jedoch nicht teil[7].

Es gehört nicht hierher, die Gründe im einzelnen zu untersuchen, die den heutigen Stand des staatskirchenrechtlichen Verhältnisses bedingen[8]. Die Anerkennung der Mitverantwortung der Kirche am öffentlichen Leben bedingt, daß

---

1) OLG Schleswig, DVBl 55, 675; BGHZ NJW 57, 542
2) Anschütz, Komm. z. RV, Art. 137 Anm. 3 u. 5; PrOVG 79, 98 (104); RGZ 103, 91
3) Maurer in DÖV 60, 749 mit weiteren Literaturnachweisen.
4) Thieme in AöR 80, 423 f.
5) Hesse in DVBl 55, 64 mit weiteren Literaturnachweisen.
6) BGHZ 12, 321 f.
7) Menger in DVBl 52, 749
8) Zu dieser Frage eingehend Holtkotten in Bonner Kommentar, Art. 140 Anm. II, 2, ferner Hesse in "Rechtsschutz durch staatliche Gerichte im kirchlichen Bereich", S. 56 f., Maurer in DÖV 60, 749 f.

der Staat die äußeren Voraussetzungen für den Dienst der Kirche zu schaffen und zu gewährleisten hat[1]. So gewinnt der Art. 4 Abs. 2 GG auch ohne Berücksichtigung seiner historischen Entwicklung seine Bedeutung als umfassende Garantie für alle Kultushandlungen der Kirche.

Der Begriff der "ungestörten Religionsausübung" umfaßt die öffentliche Gottesverehrung und wirkt so in verstärktem Maße in dem öffentlichen Raum[2]. Auch die kollektive Ausübung des Freiheitsrechtes wird durch die Bestimmung geschützt. Doch sind damit noch nicht alle Tatbestände erfaßt. Vielmehr ergibt sich aus der besonderen Stellung, die die Kirche heute einnimmt, daß für die Interpretation dessen, was Religionsausübung ist, allein die Kirche selbst zuständig ist. Die hierüber ergangenen Entscheidungen können von den staatlichen Gerichten nicht nachgeprüft werden[3]. Es kann somit als Ergebnis festgehalten werden, daß zur "Religionsausübung" alles gehört, was die Kirche als solche bezeichnet. Da die Prozessionen seit Jahrhunderten fester Bestandteil des Kultus der katholischen Kirche sind, müssen diese in dem Begriff der Religionsausübung mit eingeschlossen sein[4].

Der Vollständigkeit halber muß in diesem Zusammenhang auch auf das Reichskonkordat hingewiesen werden. Dort heißt es in Art. 1 Abs. 1, daß die öffentliche Ausübung der katholischen Religion gewährleistet ist[5]. Indessen bestehen Unstimmigkeiten darüber, ob und inwieweit das Reichskonkordat die Länder bindet. Das Bundesverfassungsgericht hat in

---

1) Hesse, Rechtsschutz durch staatliche Gerichte im kirchlichen Bereich, S. 60
2) Wernicke in BK, Art. 4 Anm. II 2 a
3) Hamann, GG, Art. 4, Anm. B 5
4) Zinn-Stein, Komm. z. Hessischen Verfassung, Art. 48 Anm. 2: "Die Gewährleistung der öffentlichen Religionsausübung soll insbesondere Prozessionen, Bittgänge, Wallfahrten und herkömmliche Zeichen (Glockengeläute, Kirchenfahnen) schützen".
5) Daß das Reichskonkordat als völkerrechtlicher Vertrag innerstaatliches Recht geworden ist und auch heute noch geltendes Recht ist, weist Becker in der Schrift "Zur Rechtsproblematik des Reichskonkordates" überzeugend nach.

seiner grundsätzlichen Entscheidung vom 26. März 1957[1] dargetan, daß das Reichskonkordat zwar geltendes Recht sei, jedoch die Länder insoweit, als sie die Kulturhoheit besitzen, nicht binde. Gegen diese Auffassung wurden in der Literatur Gegenstimmen laut[2]. Indessen darf auf eine Behandlung dieser Frage hier verzichtet werden, weil es feststeht, daß die öffentliche Religionsausübung bereits durch Art. 4 GG garantiert ist und die Länder an diese Bestimmung gebunden sind.

B. Inhalt und Grenzen des Art. 4 GG

1. Die naturrechtliche Wurzel der Kultusfreiheit

Die im Grundgesetz enthaltenen Grundrechte lassen sich in solche, die ein vorstaatliches überpositives Recht enthalten, also dem Naturrecht entsprungen sind, und solche, die ihre Entstehung allein dem freien Willen des Gesetzgebers verdanken, also staatlicher Schöpfung und Prägung sind, einteilen[3]. Die Grundrechte, die der Gesetzgeber selbst schuf, können jederzeit unter Beachtung der entsprechenden Formvorschriften durch den Gesetzgeber geändert oder eingeschränkt werden, sie unterliegen der Disposition des Gesetzgebers. Anders verhält es sich jedoch mit den Grundrechten, die ihren Ursprung im Naturrecht haben. Diese gelten unabhängig davon, ob sie in der Verfassung positiviert sind oder nicht[4]. Ihre Aufnahme in dem Grundrechtskatalog hat nur deklaratorische Bedeutung[5]. Sie verlieren durch die Aufnahme in die Verfassung nicht ihren naturrechtlichen Charakter[6]. Diese Unveränderlichkeit wird nicht

---

1) NJW 57, S. 705
2) Aus der Fülle der zu dieser Frage vorhandenen Literatur seien nur einige Veröffentlichungen genannt, die sich mit der Entscheidung selbst auseinandersetzen: Becker in NJW 57, 694; Groß in DVBl 57, 378; Bullinger in DVBl 58, 10; Wengler in NJW 57, 1417 u. a. m.
3) Hamann, GG, S. 61; v. Mangoldt-Klein, BGG, S. 94 Vorbem. B IV 3 mit weiteren Literaturhinweisen.
4) Maunz, Deutsches Staatsrecht, S. 78
5) Giese, Grundgesetz, Vorbem. zu Art. 1 S. 12
6) BVerfG 3, 225 (233)

durch entsprechende Schutzbestimmungen der Verfassung gewährleistet[1], vielmehr ergibt sich dies automatisch aus ihrer Geltung im Naturrecht. Dem Gesetzgeber selbst stehen diese Normen nur dann zur Disposition, wenn es darum geht, die letzten Grenzen der Gerechtigkeit selbst nicht zu überschreiten, einen Widerspruch zu anderen, übergeordneten und überpositiven Normen auszuräumen, wie z. B. das Prinzip der Rechtstaatlichkeit[2].

Die in Art. 4 GG niedergelegte Glaubens- und Gewissensfreiheit ist allgemein als ein überpositives Grundrecht anerkannt[3]. Das Recht auf Ausübung der Religion ist die logische Folge dieser Glaubensfreiheit[4]. Das Recht auf Freiheit der Religionsausübung selbst kann man jedoch nicht als eine überpositive Norm bezeichnen[5]. Hier handelt es sich vielmehr um ein vom Staat geschaffenes Grundrecht, wenngleich seine Wurzeln transzendenten Ursprungs sind, also im Naturrecht haften.

2. Art. 4 GG als Freiheitsrecht gegenüber dem Staat

Es wurde schon darauf hingewiesen, daß das ALR noch zwischen "häuslicher" und "öffentlicher" Religionsausübung unterschied. Erst durch die preuß. Verfassungsurkunden von 1848 und 1850 wurde für Preußen allen Religionsgesellschaften das Recht auf "öffentliche Religionsausübung" zuerkannt. Der Art. 12 der preuß. Verfassungsurkunde von 1850 garantierte sowohl die Kultusfreiheit in der Individualsphäre wie auch das Recht der Religionsgemeinschaften und Kirchen. Die Beschränkungen, die bisher der Staat den nichtprivile-

---

1) Naviasky, Grundgedanken, S. 20
2) Hamann, GG, S. 61
3) v. Mangoldt-Klein, BGG, Vorbem. B IV 3 S. 95; Hamann, GG, S. 61, 97
4) Süsterhenn-Schäfer, Komm. zur Verf. Rheinland-Pfalz, Art. 8 Anm. 3 und 4
5) A.A. Hamann, GG, Art. 4 Anm. A 1, der auch die Kultusfreiheit als vorstaatliches Grundrecht betrachtet.

gierten Kirchen auferlegte, sollten durch den Artikel zum Wegfall kommen. Insoweit wurden Sekten und Landeskirchen gleichgestellt[1].

So ergibt sich aus der historischen Interpretation heraus der Inhalt des Art. 4 GG: Er beinhaltet ein Freiheitsrecht gegenüber dem Staat, und zwar sowohl des Einzelnen wie auch der Kirchen- und Religionsgemeinschaften. Dies war zur Zeit der Reichsverfassung unbestritten[2] und ist es wohl auch heute noch[3].

Versteht man den Art. 4 GG als ein Freiheitsrecht gegenüber dem Staat, so ergibt sich daraus eine weitere Folgerung: Die Bestimmung des Art. 4 Abs. 2 GG garantiert zwar die Nichtbeeinträchtigung der freien Religionsausübung durch den Staat, besagt aber nichts über die tatsächlichen Voraussetzungen, die für die Religionsausübung gegeben sein müssen. Keinesfalls kann eine Prozession unter Berufung auf Art. 4 Abs. 2 GG über fremde Grundstücke gehen, eine Religionsgesellschaft kann nicht unter Berufung auf Art. 4 Abs. 2 GG ihren Gottesdienst in einem Museum abhalten. Vielmehr ist bei der Durchführung der Religionsausübung die allgemeine Rechtsordnung zu beachten. Ein Gottesdienst darf nur in solchen Räumen durchgeführt werden, die entweder Eigentum der Religionsgesellschaft sind oder die der Religionsgesellschaft überlassen wurden. Die Prozession darf nur über solche öffentliche Straßen und Plätze führen, die jedermann zugänglich sind[4]. Privatwege dürfen ohne Er-

---

1) Anschütz, Verfassungsurkunde für den preuß. Staat, Art. 12 Anm. 6 b
2) Anschütz, Komm. RV, Art. 135 Anm. 5 und 7; Bühler, RV, Anm. zu Art. 135; Poetsch-Heffter, RV, Art. 135 Anm. 3; Giese, RV, Art. 135 Anm. 2
3) Wernicke in Bonner Komm. Art. 4 Anm. II 2 a und c; v. Mangoldt-Klein, Art. 4 Anm. IV 1; Maunz, Dt.Staatsrecht, S. 100; Kollreutter, Dt.Staatsrecht, S. 55; Hamann, GG, Art. 4 Anm. C 5
4) Wenn Füßlein (Komm. VersGes., § 1 Anm. 4 b) sagt, daß der Raum, in dem sich ein Aufzug bewegt, weder durch Art. 8 GG noch im VersGes. auf öffentliche Straßen und Plätze beschränkt ist, sondern auch außerhalb dieser Aufzüge stattfinden können, so besagt das lediglich, daß im letzteren Fall das VersGes. auch auf diese Aufzüge anzuwenden ist. Keinesfalls gibt Art. 8 oder das VersGes. die Legitimation, Privatgrundstücke oder

laubnis des Eigentümers nicht benutzt werden. Ebenso darf die Prozession nicht über Autobahnen führen, denn diese ist ausschließlich dem Kraftfahrzeugverkehr gewidmet. Aus der Erkenntnis, daß Art. 4 GG ein gegen den Staat gerichtetes Freiheitsrecht ist, ergibt sich weiter, daß da, wo die Durchführung der Religionsausübung in Form anderer Grundrechte erfolgt, diese anzuwenden sind[1]. Art. 4 verdrängt nicht die anderen Grundrechte, sondern bleibt selbständig neben ihnen bestehen. Daraus wiederum resultiert, daß im Falle der Prozession neben dem Grundrecht des Art. 4 GG auch dasjenige des Art. 8 GG anzuwenden ist[2].

3. Die Interpretation des Art. 4 GG

Negativ wird in Art. 4 Abs. 2 GG bestimmt, daß der Staat in die Kultushandlungen der Kirchen nicht eingreifen darf. Bestimmungen, wie z. B. die §§ 13 bis 15, II, 11 ALR sind heute nicht mehr möglich. Nicht zuletzt ergibt sich diese Folgerung auch aus der heute bestehenden institutionellen Trennung von Kirche und Staat[3]. Wie schon dargelegt, richtet sich der Art. 4 Abs. 2 GG gegen die staatliche Gewalt, er beinhaltet ein Freiheitsrecht gegen den Staat.

Mit dieser negativen Abgrenzung erschöpft sich jedoch der Inhalt des Art. 4 Abs. 2 GG nicht. Vielmehr

---

Forts. d. Anm. 4) auf S. 84:
öffentliche Sachen mit beschränkter Widmung (Autobahn!) zu benutzen. Vielmehr ist in diesem Fall stets die Erlaubnis des Berechtigten erforderlich. Dieses Erfordernis ist unabhängig davon, ob das VersGes. anzuwenden ist. Dagegen begründet Art. 8 GG ein Recht auf Benutzung nur insoweit, als Straßen und Wege dem allgemeinen Gebrauch unbeschränkt gewidmet sind. Nur insoweit besteht ein "Recht auf die Straße". (Entgegen der Auffassung von Hamann, GG, Art. 4 Anm. B 4 b.)

1) Hamel, in Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. IV 1. Halbband, S. 37 (82)
2) v. Mangoldt-Klein, GG, Art. 4 Anm. IV 4.
3) Vgl. Art. 137 Abs. 1 RV, dazu Hesse, Rechtsschutz durch staatliche Gerichte im kirchlichen Bereich, S. 65.

nimmt der Staat durch den Art. 4 Abs. 2 GG auch eine positive Stellung zu den Kultusausübungen ein. Dieses ergibt sich nicht zuletzt aus einem kurzen Rückblick auf Art. 135 RV. Dort war ausdrücklich bestimmt, daß die öffentliche Religionsausübung unter staatlichem Schutz steht. Zu prüfen wäre also, ob durch den Wegfall dieser Bestimmung das Grundrecht der Kultusfreiheit in seiner Ausgestaltung eine Änderung erfahren hat, ob also der Gesetzgeber durch den Wegfall der Worte "... und steht unter staatlichem Schutz" eine Schlechterstellung des Grundrechts beabsichtigte. Durch die Kommentatoren zum Grundgesetz wird dies allgemein verneint[1]. Wernicke[2] führt dazu aus, daß diese Schutzpflicht des Staates durch die "Gewährleistung" in Art. 4 Abs. 2 GG als notwendig mitbedingt angesehen werden muß. Bei v. Mangoldt-Klein[3] heißt es, daß nach der Meinung des Verfassers des GG dies nicht besonders zum Ausdruck gebracht werden mußte, denn der Staat ist verpflichtet, die Religionsfreiheit ebenso wie alle anderen Betätigungen der persönlichen Freiheit gegen widerrechtliche Angriffe und Eingriffe zu schützen. Diese Schutzpflicht ergibt sich indirekt aus Art. 19 Abs. 4 GG, der bestimmt, daß jedem der Rechtsweg offensteht, der durch die öffentliche Gewalt sich in seinen Grundrechten verletzt glaubt[4]. Damit wird insbesondere die Verwaltung gezwungen, die Grundrechte peinlich genau zu respektieren.

Zum anderen stellen die Grundrechte einen Teil der innerstaatlichen Ordnung dar[5]. Das Reichsgericht ging sogar so weit, die Grundrechte einmal als das "Heiligtum

---

1) Giese, Grundgesetz, Art. 4 Anm. II 2; Bonner Kommentar, Art. 4 Anm. II 2 b; v. Mangoldt-Klein, BGG, Art. 4 Anm. IV 3.
2) Bonner Kommentar, Art. 4 Anm. II 2 b
3) v. Mangoldt-Klein, BGG, Art. 4 Anm. IV 3
4) Ähnlich Art. 20 SV, wo jedoch noch neben dem Rechtsweg der Beschwerdeweg für ausreichend erachtet wird. Insoweit ist Art. 20 SV durch den Art. 19 GG überholt.
5) So im Ergebnis BVerfG 7, 198; BAG 4, 22

des deutschen Volkes" zu bezeichnen[1]. Wenn positivrechtlich mit dieser Formulierung auch nichts gewonnen wurde, so unterstreicht es doch die Bedeutung, die die Grundrechte für das innerstaatliche Leben haben. Es gehört zu den elementarsten Pflichten des Staates, seinen Bestand, seinen inneren Aufbau und seine Ordnung zu schützen. So ist also die Schutzpflicht des Staates nach wie vor gegeben.

Ein weiterer Vergleich mit dem Vorläufer des heutigen Art. 4 Abs. 2 GG, dem Art. 135 RV, zeigt, daß der darin enthaltene Satz: "Die allgemeinen Staatsgesetze bleiben hiervon unberührt", nicht mehr in das GG aufgenommen wurde. Dagegen wurde der Art. 136 RV als ganzes in das GG inkorporiert. In Art. 136 Abs. 1 RV heißt es:

> "Die bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte werden durch die Ausübung der Religionsfreiheit weder bedingt noch beschränkt".

Es ergibt sich so die Frage, ob Art. 4 Abs. 2 GG durch Art. 136 RV unter einen allgemeinen Gesetzesvorbehalt steht oder nicht.

a) Zur Zeit der Weimarer Republik vertrat man offenbar die Auffassung, daß Art. 135 Satz 3 und Art. 136 Abs. 1 RV inhaltlich dasselbe aussagen. So heißt es bei Anschütz als Erläuterung zu Art. 136 Abs. 1 RV: "Der erste Absatz deckt sich teils mit Absatz 2 dieses, teils mit Satz 3 des voraufgehenden Artikels .... Und wenn andererseits die bürgerlichen und staatsbürgerlichen Pflichten nicht beschränkt sein sollen, so ist diese Vorschrift gleichbedeutend mit Art. 135 Satz 3. Die Religionsfreiheit ist nach Art. 135 Satz 3 durch die allgemeinen Staatsgesetze beschränkt und nicht umgekehrt"[2].

b) Heute gehen die Auffassungen über die Bedeutung der vorgenannten Bestimmungen auseinander. Die eine Auf-

---

1) RGZ 102, 161 (165
2) Anschütz, RV, Art. 136 Anm. 1. In ähnlichem Sinne äußert sich Petsch-Heffter, RV, Art. 135 Anm. 4 c; Mirbt in Grundrechte und Grundpflichten der RV, Bd. 2 Seite 327/328.

fassung läßt für Art. 4 GG keinerlei Gesetzesvorbehalt zu[1]. Man geht davon aus, daß, wenn eine solche Beschränkung im Grundgesetz gewollt wäre, man dieses auch zum Ausdruck gebracht hätte. Die Nichtübernahme des Art. 135 Satz 3 RV sei bewußt erfolgt, der Art. 4 GG stehe daher nicht unter dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt. Die staatsbürgerlichen Pflichten können also sehr wohl durch die Religionsausübung beschränkt werden. Soweit Art. 136 Abs. 1 RV in seinem Wortlaut etwas anderes besage, sei er nicht ein Bestandteil des GG geworden[2].

Die gegenteilige Auffassung nimmt an, daß Art. 136 Abs. 1 GG nach wie vor weitergelte[3]. Diese Auffassung ist wohl vorzuziehen. Der Art. 136 Abs. 1 GG ist nun einmal Bestandteil des Grundgesetzes. Wenngleich sich die staatskirchenrechtliche Lage grundlegend geändert hat und die diesbezüglichen Verfassungsbestimmungen heute einen ganz anderen Sinn als früher haben, so geht das aber doch nicht so weit, daß dadurch bestehende Bestimmungen einfach negiert werden können[4]. Das würde bedeuten, daß die Änderung der Auffassung stärker wäre als diejenigen Bestimmungen des GG, die die Modalitäten einer Änderung derselben regeln. Eine solche These wäre letztlich geeignet, unser gesamtes Rechtssystem in Frage zu stellen.

Wenn so die Weitergeltung des Art. 136 Abs. 1 RV bejaht wird, so sagt das noch nichts darüber aus, wie diese Bestimmung zu interpretieren ist. Fest steht von vorneherein, daß bei der Auslegung des Art. 136 Abs. 1 RV die heutige staatskirchenrechtliche Lage berücksichtigt werden muß. Der von Anschütz[5] aufgestellte Satz

---

1) So Holtkotten in Bonner Komm., Art. 140 Anm. II 4.
2) Im Ergebnis übereinstimmend Naviasky, Grundgedanken zum GG, S. 27. Keine klare Stellung nimmt v. Mangoldt-Klein ein. Während er in Anm. II 2 zu Art. 4 GG einen allgemeinen Gesetzesvorbehalt ablehnt, will er in Anm. III 4 den Art. 136 Abs. 1 RV auf Art. 4 GG angewandt wissen.
3) So u. a. Maunz, Dt. Staatsrecht, S. 100; Koellreutter, Dt. Staatsrecht, S. 55
4) Dazu auch BVerfG 3, 225 (231)
5) Anschütz, RV, Art. 135 Anm. 6

"Staatsgesetz geht vor Religionsgebot" kann jedenfalls in dieser lapidaren Form nicht mehr gelten.

Die Bedeutung des Art. 136 Abs. 1 RV für Art. 4 GG wurde eingehend von Hamel[1] untersucht, der dabei zu bemerkenswerten Ergebnissen kam. Hamel erkennt richtig, daß Art. 4 GG von absoluten transzendenten Werten ausgeht, denen der Staat nichts entgegenhalten kann. Will der Staat dennoch bestimmte Kultuserscheinungen, wie Tempelunzucht, Witwenverbrennung, Polygamie usw. verbieten, so kann er die Berechtigung dazu nicht aus Erwägungen der säkularen Vernunft herleiten. Die Berechtigung dazu ergibt sich vielmehr aus der Berufung auf ein bestimmtes Bekenntnis, dessen transzendente absolute Werte der Staat anerkennt und das die Grundlage seiner säkularen Ordnung ist. Die Bundesrepublik bekennt sich zum abendländisch christlichen Gedanken und kann daraus die Berechtigung ableiten, Erscheinungsformen wie die oben genannten zu verbieten[2]. Weiter kommt Hamel zu dem Ergebnis, daß die Befugnis des Staates zur Errichtung von Schranken durch das jeweilige Bekenntnis bestimmt wird, sofern dieses auf den Grundprinzipien ruht, die den christlichen Konfessionen und den humanitären Weltanschauungen gemeinsam sind.

Diese Interpretation des Art. 136 Abs. 1 RV wird am ehesten unserer heutigen staatskirchenrechtlichen Lage gerecht. Den Kirchen wird damit die für sie notwendige Freiheit der Kultusfreiheit garantiert, der Staat hat die Möglichkeit gegen eine falsch verstandene Kultusfreiheit irgendwelcher Sekten oder sonstiger Gruppen einzugreifen. Keinesfalls soll damit das Grundrecht der Religionsfreiheit unter einen allgemeinen Gesetzesvorbehalt gestellt werden[3].

---

1) Hamel in Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, IV. Bd. 1. Halbband, S. 37 f. (68 f).
2) Im Ergebnis ebenso BVerfG MdR 61, 113, wenn es dort heißt: "Das GG hat nicht irgendeine, wie auch immer geartete freie Betätigung des Glaubens schützen wollen, sondern nur diejenige, die sich bei den heutigen Kulturvölkern auf dem Boden gewisser übereinstimmender sittlicher Grundanschauungen im Laufe der geschichtlichen Entwicklung herausgebildet hat".
3) So z. B. Maunz, Deutsches Staatsrecht, S. 100.

So verstanden ist Art. 136 Abs. 1 RV gar keine Beschränkung der Kultusfreiheit, sondern, vom christlichen Bekenntnis her gesehen, lediglich eine Bestimmung ihres Inhaltes.

4. Die Grenzen des Art. 4 GG

Über die Frage, inwieweit Grundrechte einschränkbar sind, herrscht weder in Literatur noch in Rechtsprechung Übereinstimmung. Fest steht lediglich, daß eine Einschränkung immer dann erfolgen darf, wenn sie in der betr. Grundrechtsbestimmung ausdrücklich vorgesehen ist. Dabei ist Art. 19 Abs. 2 GG zu beachten, wonach das Grundrecht nicht in seinem Wesensgehalt angetastet werden darf. Keine Einigkeit herrscht jedoch in der Frage, welches die Schranken sind, die allen Grundrechten gemeinsam sind. Das BVerwG vertritt in ständiger Rechtsprechung[1] die Auffassung, "der ordentliche Gesetzgeber dürfe die Grundrechte, eben weil sie durch die staatliche Gemeinschaft gewährleistet würden, immer dann einschränken, wenn nach seiner Meinung ihre Geltendmachung die für den Bestand der Gemeinschaft notwendigen Rechtsgüter gefährde". Allerdings weist das BVerwG in seiner Entscheidung vom 29. Juni 1957[2] die gegen seine Auffassung erhobenen Bedenken nicht ohne weiteres zurück, sondern bezeichnet sie als "ernst zu nehmende Besorgnisse".

Das BVerfG endlich steht auf dem Standpunkt, daß sich der Einzelne "diejenigen Schranken seiner Handlungsfreiheit gefallen lassen muß, die der Gesetzgeber zur Pflege des sozialen Zusammenlebens in den Grenzen des Zumutbaren sieht"[3].

Der BGH hält in seiner Entscheidung vom 17. Oktober 1955[4] eine Beschränkung der Grundrechte durch den Gesetz-

---

1) BVerwG 1, 48 (52); 1, 92 (94); 1, 303; 2, 89 (94); 2, 345; 3, 21 (24) u. a. m.
2) BVerwG 5, 153 (159)
3) BVerfG, NJW 54, 1235, ebenso NJW 58, 1035
4) BB 55, 1036

geber dann für zulässig, "wenn und soweit übergeordnete Rechtsgründe ihn zwingend erfordern, nicht aber schon dann, wenn politische Wünschbarkeiten ihm vertretbar oder wünschbar erscheinen lassen mögen". Die von BVerwG und BVerfG anerkannten Grenzen weist der BGH zurück, weil dies zu einer Relativierung der Grundrechte führen würde.

Besteht so unter den höchsten deutschen Gerichten schon Uneinigkeit[1], so ist es durchaus verständlich, daß auch die Lehrmeinungen differieren. Jedoch scheint es, daß die Auffassung des BVerfG immer mehr Anhänger gewinnt[2]. Indessen gebührt dieser Auffassung auch der Vorzug. Die Grundrechte stehen nicht isoliert da, sondern sind eingebettet in die gesamte Rechtsordnung. Das ist es, was das BVerfG mit der "Pflege des sozialen Zusammenlebens" meint[3]. Demgegenüber erscheint die Auffassung des BVerwG zu weit, denn was "notwendige Rechtsgüter" sind, würde der Gesetzgeber nach freiem Ermessen letztlich bestimmen[4]. Diese Lehre widerspricht auch den Art. 17 und 18 der Menschenrechtskonventionen des Europarates vom 4. November 1950[5].

---

1) In diesem Zusammenhang ist auf den Aufsatz von Denninger in DÖV 60, 812 zu verweisen, der im einzelnen die verschiedenen Ansichten der höchsten deutschen Gerichte analysiert. Er kommt zu dem Ergebnis, daß alle drei Gerichte trotz aller Verschiedenheit der Meinung das identische Ziel einer absoluten Sicherung eines Freiheitsminimums haben.

2) So gibt Hamann in der 2. Auflage seines Kommentars seine frühere Meinung auf und schließt sich vorbehaltlos dem BVerfG an. Auch das BVerwG übernahm in DVBl 60, 774 die Rechtsausführungen des BVerfG im Apothekerurteil (NJW 58, 1035).

3) Hamann, GG, vor Art. 1 S. 64.

4) Dazu Bachof, JZ 57, 337

5) Vgl. BGBl II 1952, S. 685.
Art. 17: Keine Bestimmung dieser Konvention darf dahin ausgelegt werden, daß sie für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person das Recht begründet, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung zu begehen, die auf die Abschaffung der in der vorliegenden Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten oder auf weitergehende Beschränkungen dieser Rechte und Freiheiten als in der Konvention vorgesehen, hinzielt.
Art. 18: Die nach der vorliegenden Konvention gestatteten Einschränkungen dieser Rechte und Freiheiten dürfen nicht für andere Zwecke als die vorgesehenen angewandt werden.

Dasselbe gilt von der Auffassung des BGH. Es darf daher bei der Untersuchung der Grenzen des Art. 4 GG von der Auffassung des BVerfG ausgegangen werden.

Die Grenzen, die dem Art. 4 GG gesetzt sind, hat das BVerfG eindeutig in seiner Entscheidung vom 8. November 1960[1] umrissen. Es heißt darin:

> "Die konkrete Abgrenzung ist bei der einzigartigen Stellung dieses klassischen, auch durch die kategorische Formulierung des Art. 4 Abs. 1 und 2 GG ausgezeichneten Grundrechts schwierig. Kann und darf der weltanschaulich neutrale Staat den Inhalt dieser Freiheit nicht näher bestimmen, weil er den Glauben oder Unglauben seiner Bürger nicht bewerten darf, so soll jedenfalls der Mißbrauch dieser Freiheit verhindert werden. Aus dem Aufbau der grundrechtlichen Wertordnung, insbesondere der Würde der Person, ergibt sich, daß Mißbrauch namentlich dann vorliegt, wenn die Würde der Person anderer verletzt wird. ..."

Diese Ausführungen des BVerfG sprechen für sich. Sie decken sich im wesentlichen mit den Grenzen, die Hamel, wie bereits dargelegt wurde, aufgezeigt hat. Soweit sich also die Kultusausübung innerhalb der durch das christliche Bekenntnis gesetzten Schranken hält, hat der Staat keine Einschränkungsmöglichkeit des Art. 4 Abs. 2 GG.

Eine weitere Frage ist, ob das Schrankentrias des Art. 2 Abs. 1 GG auch auf Art. 4 GG anzuwenden ist. Auch hier gehen die Meinungen sehr weit auseinander. Bestritten ist beinahe alles, angefangen von der Frage, ob Art. 2 Abs. 1 überhaupt ein Grundrecht bis zu der Frage, ob der Artikel eine Schranke beinhaltet. Es darf in diesem Zusammenhang auf die Zusammenstellung bei Wehrhahn[2] verwiesen werden, der die verschiedenen Ansichten analysiert und systematisch erfaßt.

---

1) MdR 61, 113
2) AöR 82, 250 f.

Eine Reihe von Autoren bejaht die Anwendung des Schrankentrias auf alle Grundrechte und damit auch auf Art. 4 Abs. 2 GG[1]. Das BVerwG[2] nimmt keine unmittelbare Geltung des Schrankentrias an. Nach seiner Auffassung schafft diese Bestimmung keine Begrenzung, sondern macht sie nur bewußt. Bezüglich der Frage des Verhältnisses zwischen Art. 2 Abs.1 GG und den anderen, im GG aufgeführten Grundrechten schließt er sich dem BGH-Gutachten an[3]. Dementsprechend gilt das Schrankentrias nicht für die übrigen, im GG benannten Grundrechte[4] und insbesondere nicht für Art. 4 Abs. 1 und 2 GG[5].

Der BGH führt in seinem Gutachten vom 28. 4. 1952[6] aus, daß Art. 2 Abs. 1 GG nicht das Muttergrundrecht der übrigen personenbezogenen Grundrechte des GG sein kann. Des weiteren wiesen die übrigen Grundrechte jeweils besondere Regelungen auf, sie verhielten sich zu Art. 2 Abs. 1 GG wie leges speciales. Die besonderen Regelungen gingen den allgemeinen Schranken des Art. 2 Abs. 1 GG vor[7].

Das BVerfG läßt das Schrankentrias für alle unbenannten Grundrechte, die sich aus Art. 2 Abs. 1 GG ableiten lassen, gelten. In der Entscheidung vom 16. 1. 1957[8] heißt es:

> "Neben der allgemeinen Handlungsfreiheit, die Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistet, hat das GG die Freiheit menschlicher Betätigung für bestimmte Lebensbereiche,

---

1) Scholtissek, NJW 52, 561; Wernicke in BK Art. 2 Anm. II 1 b mit weiteren Literaturhinweisen; v. Mangoldt-Klein, BGG, Art. 2 Anm. IV 1 a; Wertenbruch, DVBl 58, 431; Dürig JZ 57, 169; ebenso Maunz, Dt. Staatsrecht, S. 93; weiter Maunz-Dürig, GG, Art. 2 Abs. 1 Rand Nr. 72
2) NJW 55, 962
3) BVerwG 1, 48 (51), ständige Rechtsprechung
4) Wehrhahn, AöR, 82, 255
5) BVerwG 7, 189 (196)
6) DVBl 52, 471
7) Die Anwendung des Schrankentrias auf die übrigen Grundrechte des GG wird ferner abgelehnt von OVG Münster, DVBl 51, 378 und OVG Hamburg, DVBl 52, 374
8) BVerfG 6, 32

die nach den geschichtlichen Erfahrungen dem Zugriff der öffentlichen Gewalt besonders ausgesetzt sind, durch besondere Grundrechtsbestimmungen geschützt; bei ihnen hat die Verfassung durch abgestufte Gesetzesvorbehalte abgegrenzt, in welchem Umfange in den jeweiligen Grundrechtsbereich eingegriffen werden kann".

Das heißt also, daß, soweit durch das GG die Eingriffsmöglichkeiten specialiter geregelt sind, dort für die Anwendung des Schrankentrias kein Platz mehr ist[1]. Es gelten also nicht kumulativ Einzel- und Generalschranken nebeneinander[2].

Ob also das Schrankentrias nach der Auffassung des BVerfG auf Art. 4 GG Anwendung findet, hängt davon ab, ob ausdrücklich keine Bestimmungen über die Einschränkungsmöglichkeiten getroffen ist; in diesem Falle ist das Schrankentrias anzuwenden. Soll jedoch durch die knappe Formulierung gesagt werden, daß es keine gesetzliche Beschränkungsmöglichkeiten gibt, so kann auch der Vorbehalt des Art. 2 Abs. 1 GG keine Anwendung finden. Die Antwort ergibt sich leicht, wenn man davon ausgeht, daß Art. 4 GG seinen Ursprung im Naturrecht hat. Das bestätigt auch die schon zitierte Entscheidung des BVerfG vom 8. 11. 1960[3], wo dieses Grundrecht als "klassisch" und "kategorisch formuliert" bezeichnet wird.

Im Ergebnis also verneinen sowohl BGH, BVerwG und BVerfG die Anwendung des Schrankentrias auf Art. 4 GG[4]. Dieses Ergebnis kann nur gebilligt werden, denn letztlich entspricht es auch dem heutigen Verhältnis zwischen Kirche und Staat.

---

1) Vgl. dazu BVerfG 9, 63 (73), 338 (343); 10, 55 (58)
2) Wehrhahn, AöR 82, 250 (255)
3) MdR 61, 113
4) Ebenso Hamann, GG, Art. 4 Anm. B 4 b. Er macht jedoch, ohne eine Begründung anzugeben, die Einschränkung, daß die Ausübung nicht in fremde Rechtskreise eingreifen darf. Daher gewähre Art. 4 Abs. 1 GG keinen Anspruch auf Benutzung öffentlicher Straßen bei Prozessionen.

5. Das Verhältnis zwischen Art. 4 GG und Art. 35 SV

Schon bei einer oberflächlichen Betrachtung ist sofort ein Unterschied zwischen Art. 35 Abs. 1 SV und Art. 4 Abs. 2 GG zu erkennen. Während Art. 4 Abs. 2 GG einfach feststellt, daß die ungestörte Religionsausübung gewährleistet wird, erweitert Art. 35 Abs. 1 SV diesen Satz dahingehend, daß die ungestörte Religionsausübung unter staatlichem Schutz steht. Weiter heißt es dann in Satz 2: "Öffentliche gottesdienstliche Handlungen sind gestattet". Es erhebt sich die Frage, welche Bedeutung die unterschiedliche Formulierung hat.

Sowohl Art. 4 Abs. 2 GG wie auch Art. 35 SV haben gemeinsam den Art. 135 RV als Vorläufer. Es wurde oben bereits dargelegt, daß durch den Wegfall der Worte "... und steht unter staatlichem Schutz" keineswegs eine Schlechterstellung dieses Grundrechts beabsichtigt war. Vielmehr ist der staatliche Schutz nach wie vor mitbedingt. Von hier aus gesehen, besteht also kein sachlicher Unterschied zwischen Art. 4 Abs. 2 GG und Art. 35 Abs. 1 Satz 1 SV. Beide Bestimmungen sind trotz verschiedenen Wortlautes sachlich identisch.

Hat der Begriff der Religionsausübung in Art. 4 Abs. 2 GG und Art. 35 Abs. 1 Satz 1 SV die oben unter Abschnitt A 2 geschilderte umfassende Bedeutung, so kann Art. 35 Abs. 1 Satz 2 SV[1] daneben zunächst keinen selbständigen Sinn mehr haben. Die Freiheit der Vereinigung zu "öffentlichen gottesdienstlichen Handlungen" ist ein besonders hervorgehobener und geschützter Fall der Religionsausübung, der auch unter die allgemeine Versammlungsfreiheit fällt[2]. Die Religionsausübung als kollektives Freiheitsrecht beinhaltet auch öffentliche gottesdienstliche Handlungen. Der Begriff der Religionsausübung geht jedoch bedeutend weiter. Man versteht darunter auch solche in die Öffentlichkeit tretende Erscheinungsformen des religiösen Lebens, die keine gottesdienstliche Handlungen sind.[3]

---

1) Art. 35 Abs. 1 Satz 2 SV: "Öffentliche gottesdienstliche Handlungen sind gestattet".
2) Süsterhenn-Schäfer, Komm. z. Verf. Rheinland-Pfalz, Art. 41 Anm. 2 b
3) Zinn-Stein, Komm. z. Hess. Verf., Art. 48 Anm. 2

Einen Sinn erhält der Art. 35 Abs. 1 Satz 2 SV nur, wenn man den Akzent auf die Worte "sind gestattet" legt. Es soll damit zum Ausdruck gebracht werden, daß solche Veranstaltungen von keiner Genehmigung abhängig gemacht werden dürfen. Man kann unschwer darin eine Interpretation des Wortes "gewährleisten" im vorhergehenden Satz erkennen. Der Satz 2 des Art. 35 Abs. 1 SV hat daher nur ergänzende Bedeutung, er will klarstellen, wie weit die Gewährleistung der Religionsausübung, die die Verfassung garantiert, geht. Der Grund, warum man diesen Satz 2 in Art. 35 Abs. 1 SV aufnahm, kann nur ein historischer sein. Er stellt eine Reaktion auf die Unterdrückungen, die die Kirche in den Jahren 1933 bis 1945 (im Saarland 1935 bis 1945) hinnehmen mußten, dar. Es sollte zum Ausdruck gebracht werden, daß die Kirchen mindestens wieder dieselben Freiheiten wie vor 1933 besitzen[1].

Schreibt man dem Art. 35 Abs. 1 Satz 2 SV nur erläuternden Charakter zu, so ergibt sich daraus, daß durch diese Bestimmung keine Unterschiede in der Behandlung der Prozession nach dem Grundgesetz und der Saarländischen Verfassung abgeleitet werden können. Vielmehr ist die rechtliche Stellung

---

1) Dafür spricht auch, daß Verfassungen, die vor dem Erlaß des GG geschaffen wurden, ähnliche Bestimmungen enthalten.
Zum Beispiel: Hessische Verfassung vom 1. Dezember 1946 (GVBl S. 229):
Art. 48 Abs. 1: Die ungestörte und öffentliche Religionsausübung und die Freiheit der Vereinigung zu Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften werden gewährleistet.
Bayerische Verfassung vom 2. Dezember 1946 (Bayer. B S, S. 3):
Art. 107 Abs. 2: Die ungestörte Religionsausübung steht unter staatlichem Schutz.
Verfassung von Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 (VOBl S. 209):
Art. 41 Abs. 1 Satz 2: Die Freiheit, Religionsgemeinschaften zu bilden, Religionsgemeinschaften zusammenzuschließen und sich zu öffentlichen gottesdienstlichen Handlungen zu vereinigen, ist gewährleistet.
Umgekehrt verweisen die Verfassungen, die nach dem Erlaß des GG ergangen sind, auf die Bestimmungen des GG. Zum Beispiel:
Verfassung von Nordrhein-Westfalen vom 18. Juni 1950 (GS NW S. 3) Art. 22.
Verfassung von Baden-Württemberg vom 11. November 1953 (GBl S. 173) Art. 5

der Prozession nach dem Grundgesetz und der Saarländischen Verfassung dieselbe[1)2)]. Daß sowohl Art. 4 GG als auch Art. 35 Abs. 1 SV aktuelles Recht sind, ergibt sich weiter aus Art. 142 GG, dies gilt umso mehr, als beide Bestimmungen zwar nicht im Wortlaut, wohl aber im Inhalt übereinstimmen.

6. Das Verhältnis zwischen Art. 4 und Art. 8 GG

Es ist nun durchaus möglich, daß durch ein und dieselbe Handlung einer Person mehrere Grundrechte gleichzeitig in Anspruch genommen werden. So können denn auch Grundrechte, die durch Gesetz oder Verwaltungsmaßnahmen einschränkbar sind, mit solchen, bei denen keine Einschränkungsmöglichkeit vorgesehen ist, zusammentreffen. Gerade dieser Fall ist bei Prozessionen gegeben. So führt v. Mangoldt-Klein[3)] als Beispiel u. a. auch die Prozession an. Sie nimmt gleichzeitig die Grundrechte der Religionsfreiheit, der Versammlungsfreiheit und der Freiheit der Persönlichkeit in Anspruch. In diesen Fällen des Zusammentreffens mehrerer Grundrechte gibt es zwei grundsätzliche Lösungsmöglichkeiten: Entweder erfaßt die Einschränkbarkeit des einen Grundrechtes auch die anderen Grundrechte, die durch dieselbe Handlung in Anspruch genommen werden - diese letzteren Grundrechte erfahren somit eine Einengung - oder die Nichteinschränkbarkeit des einen Grundrechtes bewirkt, daß auch die bisher beschränkbaren Grundrechte unbeschränkbar werden - diese Grundrechte werden also erweitert. Um diese Kollision zu lösen, schlägt v. Mangoldt-Klein vor, das Prinzip der Güterabwägung anzuwenden[4)]. Diese Güter-

---

1) Auf die von Hesse, Rechtsschutz durch staatliche Gerichte im kirchlichen Bereich, S. 23 f, aufgestellte Behauptung, der Bund habe durch Art. 140 GG eine Grundsatzregelung getroffen, der gegenüber Landesrecht zurücktreten müsse, braucht daher hier nicht mehr eingegangen zu werden.
2) Naviasky-Lechner, Bayer. Verfassung, Ergänzungsband zu Art. 142: "Der Rechtsgehalt des Art. 142 Bayer. Verfassung entspricht im wesentlichen Art. 137 der Reichsverfassung".
3) v. Mangoldt-Klein, Das BGG, Vorbem. B XV 2 b S. 127
4) v. Mangoldt-Klein, Das BGG, S. 125

abwägung bezieht sich auf das Verhältnis der Verfassungsnormen untereinander. Es soll damit sichergestellt werden, daß die elementaren Verfassungsgrundsätze und Grundentscheidungen nicht auf diesem Umwege aufgehoben oder angetastet werden. Dies muß entsprechend gelten für diejenigen Normen des Grundgesetzes, die ihren Ursprung im Naturrecht haben und der Disposition des Gesetzgebers entzogen sind. Aber selbst wenn durch ein gleichzeitiges Zusammentreffen mehrerer Grundrechtsnormen ein bisher unbeschränkbares Grundrecht eingeschränkt wird, so darf dies doch nicht so weit gehen, daß das letztere in seinem Wesensgehalt angetastet wird. Man wird u. U. dazu kommen müssen, die Möglichkeit der Beschränkbarkeit entsprechend dem Grundrecht, das dadurch betroffen wird, zu begrenzen, d. h. nicht alle Möglichkeiten der Beschränkbarkeit dürfen im konkreten Fall geltend gemacht werden[1)2)].

Wendet man diese Grundsätze auf Art. 35 Abs. 1 SV an, so gewinnt der Satz 2 dieser Verfassungsbestimmung eine weitaus größere Bedeutung. Aus dem naturrechtlichen Ursprung und den sehr weiten Grenzen, die den Grundrechten der Religionsausübung gezogen sind, ergibt sich eine andere Folgerung, nämlich daß zwar die Einschränkungsmöglichkeiten des Art. 8 GG auch auf Art. 4 Abs. 2 GG im Falle der Prozession

---

1) v. Jan, Vereinsgesetz für das Deutsche Reich, S. 63: "Die Unterstellung unter das Versammlungsrecht (Anm.: von kirchlichen Veranstaltungen) darf allerdings nicht dazu führen, daß das in der RV noch gewährleistete Recht der ungestörten Religionsausübung (Art. 135) dadurch beeinträchtigt wird".

2) Es ist an dieser Stelle noch kurz auf die Frage einzugehen, ob Art. 35 Abs. 1 SV ein Grundrecht ist. Unzweifelhaft zählt die fast gleichlautende Bestimmung des Art. 4 Abs. 2 zu den Grundrechten. Bezüglich des Art. 35 Abs. 1 SV wird man davon ausgehen müssen, daß für die Qualität einer Norm als Grundrecht nicht die zufällige Stelle maßgebend sein kann, an der dieses Recht in der Verfassung zu finden ist (Maunz, Deutsches Staatsrecht, S. 78). Aber so weit braucht man im vorliegenden Fall gar nicht zu gehen, denn auch der Abschnitt 4 der Saarländischen Verfassung, der die Art. 35 bis 42 enthält, gehört noch zum ersten Hauptteil, der mit "Grundrechten und Grundpflichten" überschrieben ist. Bezüglich der Qualität des Art. 35 Abs. 1 SV als Grundrecht bestehen somit keine Bedenken.

ausgedehnt wird, Art. 4 Abs. 2 GG somit einschränkbar wird, jedoch die Einschränkungsmöglichkeiten nicht so weit gehen, wie in den Fällen, in denen vom Grundrecht des Art. 4 Abs. 2 GG kein Gebrauch gemacht und nur Art. 8 GG in Anspruch genommen wird. Durch diese Erkenntnis wird dem Art. 35 Abs. 2 Satz 2 SV ein viel größerer Nachdruck verliehen. Die Gestattung, die der Gesetzgeber hier nennt, muß dahingehend ausgelegt werden, daß öffentliche gottesdienstliche Handlungen frei von jeglicher Genehmigungs- und Anmeldepflicht, frei von jeder sonstigen Beschränkung durch staatliche Stellen bleiben. Direkt wirkt sich dieser Satz dahin aus, daß im Verhältnis zu anderen Aufzügen die Prozession stets den Vorrang hat. Weiterhin müssen andere Einrichtungen - wie z. B. der Straßenverkehr -, die nicht einen so großen verfassungsrechtlichen Schutz wie die Prozessionen genießen, dieser gegenüber zurücktreten.

Daraus ergibt sich also, daß, wenn sich zwei Prozessionen begegnen, jeder der beiden die gleichen Rechte hat und die gleichen Beschränkungen auf sich nehmen muß. Begegnet jedoch die Prozession einem politischen Aufzug, so muß davon ausgegangen werden, daß der Aufzug nur das Grundrecht der Versammlungsfreiheit in Anspruch nimmt, die Prozession dagegen gleichzeitig auch das Grundrecht der ungestörten Religionsausübung. Das Recht der Prozession ist also das stärkere, die Prozession genießt einen höheren verfassungsrechtlichen Schutz.

C. Religiöse Umgänge, die nicht Aufzüge sind

Der Prozessionsbegriff des Versammlungsgesetzes gilt nur für die religiösen Umgänge, die unter anderem die Merkmale eines Aufzuges aufweisen. Es bleibt an dieser Stelle zu prüfen, wie die religiösen Umgänge verfassungsrechtlich gestellt sind, die nicht die Merkmale eines Aufzuges aufweisen. Das ist insbesondere der Fall, wenn

nicht die erforderliche Teilnehmerzahl vorhanden ist. Da aber Art. 8 GG und mit ihm Art. 6 SV die Merkmale des Aufzuges voraussetzen, können diese Bestimmungen keine Anwendung finden. Lediglich das Grundrecht der ungestörten Religionsausübung nehmen die Teilnehmer des Umganges für sich in Anspruch.

Das Grundrecht der ungestörten Religionsausübung ist sowohl ein Individual- als auch ein Kollektivrecht[1]. Soweit von diesem Grundrecht als Kollektivrecht in Form eines Umganges auf öffentlichen Straßen und Plätzen Gebrauch gemacht wird, trifft Art. 8 GG zu. Sind es jedoch so wenige Teilnehmer, daß die Voraussetzungen für die Anwendung des Art. 8 GG entfallen, so können diese den Art.4 Abs. 2 GG nicht mehr als Kollektivrecht in Anspruch nehmen. Vielmehr machen die Teilnehmer des Umganges dann von Art.4 Abs. 2 GG als Individualrecht Gebrauch.

Soweit durch die Ausübung der Grundrechte von einer Mehrheit von Personen der öffentliche Straßenraum in Anspruch genommen wird, ist die Entscheidung des daraus entstehenden Interessenwiderstreites zwischen den übrigen Verkehrsteilnehmer und der Mehrheit von Personen durch Art. 8 GG getroffen. Ist Art. 8 GG jedoch nicht anwendbar, so ergibt sich daraus im Gegenschluß der Wille des Gesetzgebers, daß die Mehrheit von Personen kein Kollektivrecht mehr in Anspruch nimmt[2]. Die Teilnehmer an diesem Umgang nehmen - jeder für sich - das Grundrecht des Art. 4 Abs. 2 GG in Anspruch. Insofern dürfen sie also weder behindert noch belästigt werden. Gegenüber den anderen Straßenbenutzern haben sie jedoch keine Vorrechte. Sie sind z. B. allen Vorschriften des Straßenverkehrsrechtes unterworfen. Der Umgang nimmt also keine Sonderstellung ein, für die Teilnehmer gelten dieselben Bestimmungen wie für Einzelpersonen.

---

1) v. Mangoldt-Klein, BGG, Art. 4 Anm. IV 2
2) v. Mangoldt-Klein, BGG, Art. 8 Anm. II 2 a:
"Der mit Art. 8 verfolgte Zweck geht dahin, durch die Versammlungsfreiheit als einem Mittel das Grundrecht der freien geistigen Wirksamkeit im Bereich der Sozietät, und zwar in einem größeren räumlich zusammengefaßten Personenkreis zu sichern".
Ebenso Wernicke in Bonner Komm., Art. 8 Anm. II 1 b.

III. Die Anwendbarkeit staatlicher Gesetze auf Prozessionen

A. Allgemeine polizeiliche Bestimmungen

1. Das Verhältnis zwischen dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit und den allgemeinen polizeilichen Bestimmungen

Wie im vorhergehenden Abschnitt bereits dargetan wurde, kann das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nur in dem Rahmen beschränkt werden, in dem es das Grundgesetz selbst zuläßt. Gemäß Art. 8 Abs. 2 GG kann dieses Recht bei Versammlungen unter freiem Himmel durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden. Die zulässigen Beschränkungen sind abschließend[1] im Versammlungsgesetz aufgezählt. Damit kann die Versammlungsfreiheit auf Grund des § 14 PVG nicht eingeschränkt werden. Ebenfalls ist der § 21 PVG (polizeilicher Notstand) ausgeschlossen.

Davon zu unterscheiden ist die Anwendung sicherheitspolizeilicher Bestimmungen, die sich nicht gegen die Versammlung oder Aufzug als solchen und damit gegen Art. 8 GG, sondern gegen die damit verbundene Menschenansammlung richten, das Grundrecht also nur mittelbar berühren. In Rechtsprechung und Literatur besteht Einigkeit darüber, daß diese Bestimmungen anwendbar sind. Unstimmigkeit herrscht lediglich über die dabei anzuwendende Konstruktion. Hier werden im wesentlichen drei Auffassungen vertreten.

a) Eine Reihe von Autoren geht davon aus, daß alle Grundrechte unter dem Vorbehalt der polizeilichen Generalklausel stehen, d. h. der § 14 PVG findet immer Anwendung, auch wenn das betreffende Grundrecht keinen entsprechenden

---

1) So erklärte Bundesminister Dr. Lehr bei den Beratungen im Bundestag am 6. 5. 1953 (Stenogr. Berichte des Bundestages 1953, S. 12853): "Die Rechte der Polizei, eine Versammlung oder einen Aufzug zu verbieten oder aufzulösen, sind im Entwurf abschließend geregelt. Ein Verbot oder eine Auflösung auf Grund anderer Rechtsvorschriften soll damit nach diesem Gesetz ausgeschlossen sein".
Enderling, VersGes, § 13 Anm. 5
Füßlein, VersGes, Vorbem. zu § 1

Vorbehalt macht. Enthält das Grundrecht dagegen einen solchen Vorbehalt, so hat dieser lediglich deklaratorischen Charakter[1].

b) Die zweite Auffassung sieht in der Anwendung der straf- und polizeirechtlichen Normen eine echte Beeinträchtigung der Grundrechte[2]. Diese Lehre geht davon aus, daß die Grundrechte nur einschränkbar sind in dem Maße, in dem das Grundgesetz dies selbst zuläßt. Die Anwendbarkeit der straf- und polizeirechtlichen Bestimmungen ergibt sich danach aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG.

c) Andere Autoren gehen davon aus, daß die Grundrechte lediglich eine Garantie dessen sind, was durch die allgemeine Rechtsordnung gestattet ist[3]. Füßlein[4] drückt dies so aus, daß die Grundrechte nicht in einem rechtsfreien Raum stehen. Daher finden die allgemeinen straf- und polizeirechtlichen Bestimmungen immer Anwendung. Das Grundrecht selbst wird nach dieser Lehre durch diese Bestimmungen nicht berührt, soweit natürlich die Bestimmungen nicht mißbräuchlich benutzt werden. So ist nach dieser Lehre z. B. die Anwendung sicherheitspolizeilicher Bestimmungen, die sich gegen Menschenansammlungen richten, keine Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit.

Schon im vorhergehenden Abschnitt wurde darauf hingewiesen, daß die Grundrechte nur in dem Rahmen einschränkbar sind, den das GG selbst zuläßt. Stellt man die Grundrechte dagegen unter den Vorbehalt der polizeilichen Generalklausel, so werden sie praktisch entwertet. Gerade das sollte jedoch

---

1) Diese Auffassung wird z. B. vertreten von Dürig in AöR 79, 57, Scholtissek in NJW 52, 561, VGH Stuttgart, B. v. 18. 2. 52 DVBl 52, 212 f.

2) Hauptvertreter dieser Lehre ist v. Mangoldt-Klein, Das BGG, Art. 8 Anm. IV 2 b. Weiter Naviasky, Grundgedanken, S. 29, der anerkennt, daß dieses System im GG herrscht, wenngleich er es auch kritisiert. Der BGH geht einen ähnlichen Weg, wenn er in DVBl 54, 673 die Berechtigung der polizeilichen Generalklausel aus dem Schrankentrias des Art. 2 GG ableitet.

3) So z. B. Füßlein, VersGes, Vorbem. zu § 1, Trubel-Hainka, VersGes, § 5 Anm. 2, ähnlich Maunz-Dürig, Komm. z. GG, Art. 2 Anm. 82.

4) Füßlein in DVBl 54, 553 f.

durch das Grundgesetz vermieden werden. Aus diesem Grunde ist die unter a) dargelegte Auffassung abzulehnen.

Die unter b) aufgezeigte Möglichkeit würde dann zutreffen, wenn Art. 2 GG ein sogenanntes Muttergrundrecht wäre, aus dem sich alle anderen ableiten. Wie schon im vorhergehenden Abschnitt dargelegt wurde, trifft das jedoch nicht zu. Folglich kann auch die Berechtigung der polizeilichen Generalklausel weder aus dem Schrankentrias des Art. 2 Abs. 1 noch aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG abgeleitet werden.

Dagegen ist der unter c) genannten Auffassung der Vorrang zu geben. Diese These geht mit Recht davon aus, daß die Grundrechte nicht isoliert dastehen, sondern in die Rechtsordnung eingebettet sind[1]. Insoweit stimmt diese Auffassung mit der Rechtsprechung des BVerfG überein. Wenn das BVerfG[2] ausführt, daß das Grundgesetz die Spannung Individuum-Gemeinschaft im Sinne der Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit der Person entschieden hat, ohne dabei deren Eigenwert in Frage zu stellen, so kommt damit dieselbe Rechtsauffassung zum Ausdruck.

Andererseits darf nicht übersehen werden, daß es in Grenzfällen zu erheblichen Schwierigkeiten in der Praxis kommen kann. Die Versammlungsfreiheit muß zumindest in dreifacher Richtung bestehen, und zwar einmal bezüglich der Örtlichkeit, wo die Versammlung oder der Umzug stattfindet, weiter bezüglich der Zeit, wann die Versammlung oder der Umzug stattfindet und schließlich bezüglich des Zweckes der Versammlung oder des Umzuges. So kann es z.B. nicht gleichgültig sein, ob ein Demonstrationszug über die belebte Hauptstraße oder durch einsame Wälder führt, ebenso ob er während der Nacht oder in den Hauptverkehrsstunden stattfindet.

Behauptet man nun, gewisse örtliche und zeitliche Beschränkungen, die jeder Menschenansammlung auferlegt werden können, seien keine Beschränkungen der Grundrechte selbst, sondern sie beschränkten nur die Ausübung des

---

1) Hamann, GG, Anm. 8 vor Art. 1
2) BVerfG 4, 7 (15); 8, 274 (329)

Grundrechtes, so ist dies so lange unschädlich, als die Träger der Staatsgewalt und die Behörden selbst von einem demokratischen Geist beseelt sind, also so lange sie von sich aus gewillt sind, die Grundrechte zu achten. In dem Augenblick jedoch, in dem das nicht mehr der Fall ist, kann u. U. eine örtliche oder zeitliche Beschränkung eine Einschränkung der Grundrechte darstellen.

2. Die Bedeutung des Freiheitsbegriffes für das polizeiliche Handeln

Aus dieser Erkenntnis ergeben sich eine Reihe anderer Folgerungen. Diese Folgerungen betreffen weniger die auf Umzüge anzuwendenden Rechtsnormen als vielmehr die Art und Weise des Handelns der Verwaltung. Nach dem oben Dargelegten ist es klar, daß sicherheitspolizeiliche Bestimmungen auch auf Prozessionen anzuwenden sind. Die Anwendung dieser Bestimmungen ist jedoch begrenzt durch die Tatsache, daß dadurch durch die Verfassung garantierte Grundrechte eingeschränkt werden. Im Grundgesetz selbst heißt es in Art. 19 Abs. 2, daß in keinem Falle ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden darf. So setzt das Grundgesetz also selbst die äußerste Grenze des Handelns der Verwaltung. Indessen ist der Begriff "Wesensgehalt der Grundrechte" sehr unklar und nicht genau abgrenzbar. Man hat darunter wohl jene Eigenschaften zu verstehen, die die Natur, die Grundsubstanz des einzelnen Grundrechtes ausmachen. Das sind mit anderen Worten die den Charakter des Grundrechtes bildenden typischen Grundzüge[1]. Art. 19 Abs. 2 GG bezeichnet also die äußerste Grenze, bis zu der durch Verwaltungshandeln eine Einschränkung des Grundrechtes erfolgen darf. Der Art. 19 Abs. 2 GG darf aber keinesfalls so verstanden werden, als ob die Verwaltung in jedem Falle berechtigt sei, bis zu dieser Grenze zu gehen. Der Freiheitsbegriff des Grundgesetzes macht es vielmehr erforderlich, daß auch die Motive und die Art und Weise der Handlungen der Verwaltung eine Einschränkung

---

1) Wernicke in BK, Art. 19 Anm. II 2 a

erfahren. Mit Recht weist daher Hamann[1] darauf hin, daß unter der Herrschaft des Grundgesetzes Einschränkungen der Freiheit nur aus rechts- und sozialstaatlichen Erwägungen und Zielsetzungen heraus zulässig sind; wo der Staat ohne eine solche Legitimation zu freiheitsbeschränkenden Reglementierungen schreitet, greift er das Grundprinzip der Freiheitlichkeit an und verläßt damit den Boden der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Ebenso erleidet die Intensität des Verwaltungshandelns Einschränkungen durch die Stärke des zu berührenden Grundrechtes. Wird eine Prozession z. B. gestört und die Polizei greift zwecks Beseitigung dieser Störung ein, so kann die Polizei nicht jedes Mittel benutzen, um den ordnungsgemäßen Zustand wiederherzustellen. Nach allgemeinem Verwaltungsrecht werden die polizeilichen Mittel zunächst beschränkt durch die Stärke der Störung, insoweit gilt also der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Mittel. Darüber hinaus hat aber die Polizei auch Rücksicht zu nehmen auf die Prozession, sie darf dadurch, daß sie die Störer abwehrt, nicht gleichzeitig durch die Abwehr eine über das Maß des unbedingt Notwendigen hinausgehende Störung des äußeren Ablaufes der Prozession hervorrufen. Vielmehr muß sie sich in der Auswahl ihrer Mittel auf solche beschränken, die einer Prozession mit ihren Begleiterscheinungen angepaßt sind[2]. Dieses kleine Beispiel zeigt deutlich, daß in allen Fällen, in denen insbesondere durch polizeiliches Handeln ein Grundrecht unmittelbar berührt wird, neben den allgemeinen Rechtssätzen des Verwaltungsrechtes noch ein besonderer Gesichtspunkt zu beachten ist, nämlich eine Abwägung der Intensität des Verwaltungshandelns mit der Stärke des Grundrechtes. Hier ist also

---

1) Hamann, Das Grundgesetz, Einführung I D 3

2) Waldecker, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, S. 646:
"Bei der Kollision (Anm.: der Art. 123, 124 RV) mit polizeilichen Anordnungen versteht sich nicht von selbst, daß stets das polizeilicherseits geschützte Interesse vorzugehen habe, es ist vielmehr Tatfrage, welches Interesse im Einzelfall zurückzustehen hat".

das Güterabwägungsprinzip anzuwenden[1].

3. Die Anwendung der polizeilichen Generalklausel

a) Die Generalklausel ist gegen Prozessionen nicht anwendbar

Wie im vorhergehenden Abschnitt dargelegt wurde, kann die Versammlungsfreiheit als solche durch das allgemeine Polizeirecht nicht beschränkt werden. Beschränkungen sind lediglich zulässig in dem Rahmen, den das Versammlungsgesetz gibt. Davon macht § 15 VersGes. eine Ausnahme. Nach dieser Bestimmung können Aufzüge verboten oder aufgelöst werden, "wenn nach den Umständen die öffentliche Ordnung oder Sicherheit unmittelbar gefährdet ist". Damit ist auch ein Verbot des Aufzuges unter dem Gesichtspunkt des polizeilichen Notstandes (§ 21 PVG) zulässig[2].

Auch die Prozessionen fallen unter das VersGes. Folglich ist auch auf sie der § 14 PVG nicht anwendbar, es käme höchstens der § 15 VersGes in Frage. Doch auch dieser entfällt. Für Prozessionen nämlich macht § 17 VersGes eine Rückausnahme. Dort heißt es, daß der § 15 VersGes auf Prozessionen keine Anwendung findet. Somit ergibt sich der Rechtszustand, daß die Prozession als

---

1) Waldecker, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, S. 648: "Die vom RVG vorgesehenen und von der Praxis auch unbedenklich zugelassene Verhinderung einer Versammlung wegen unmittelbarer Gefahr für Leben und Gesundheit der Teilnehmer (z. B. wegen Feuer- und Einsturzgefahr zeitigender Überfüllung des Versammlungsraumes) ist dagegen an sich mit der Versammlungsfreiheit des Art. 123 RV unvereinbar. Ein Vorgehen läßt sich hier nur unter dem Gesichtspunkt der Güterabwägungstheorie rechtfertigen, also wenn auch nach Sachlage die Wahrung des Vereins- und Versammlungsrechts gegenüber der Sicherung der Beteiligten stets das geringere Gut darstellt".

2) So der Berichterstatter des Ausschusses zum Schutze der Verfassung, Dr. Becker, in der Sitzung vom 26. 6. 1952 (Stenographische Berichte 1952, S. 9735).

solche wegen einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung weder verboten, noch ihr Auflagen erteilt werden kann.

b) Die Anwendbarkeit der Generalklausel gegen einzelne Teilnehmer

Eine ganz andere Frage ist es, inwieweit die polizeiliche Generalklausel gegen einzelne Teilnehmer der Prozession oder gegen die mit der Prozession verbundenen Menschenansammlung anwendbar ist. Wie im vorhergehenden Abschnitt dargelegt wurde, sind solche Einschränkungen möglich. Dieser Weg darf jedoch nicht so weit ausgedehnt werden, daß damit die Prozession selbst unter die polizeiliche Generalklausel gestellt wird. Es bleibt daher zu untersuchen, inwieweit der § 14 PVG bei Prozessionen zwecks Durchführung der genannten sicherheitspolizeilichen Bestimmungen herangezogen werden kann.

Man muß zunächst die Frage stellen, welches das entscheidende Merkmal dafür ist, ob sich eine polizeiliche Anordnung an die Prozession als solche oder an die Prozession als Menschenansammlung richtet. In der Form ist dieser Unterschied nicht zu finden, man kann es lediglich auf den Grund und den Sinn der Anordnung abstellen. Die Anordnung richtet sich regelmäßig dann gegen die Prozession als Menschenansammlung, wenn, durch die Menschenansammlung ausgelöst, eine Gefahr von Sachen ausgeht und diese sich gegen Personen oder Sachen richtet. Nicht jede Gefahr rechtfertigt also eine solche polizeiliche Anordnung, insbesondere nicht die Gefahren, die von Willenshandlungen von Personen ausgehen. Weiterhin ist erforderlich, daß dieselbe Gefahr auch jeder anderen aus irgendwelchen Motiven sich an dieser Stelle befindlichen Menschenansammlung drohen würde.

Indessen bleibt zu berücksichtigen, daß die meisten Fälle einer polizeilichen Gefahr bereits auf irgendeine Weise spezialgesetzlich geregelt sind[1]. Die hier ent-

1) Eine sehr gute Zusammenstellung dieser auf Umzüge anzuwendende spezialgesetzliche Regelung findet sich bei Enderling, Vers.-Gesetz, § 15 Anm. 6.

wickelten Grundsätze sind auf diese Normen entsprechend anzuwenden.

Als Beispiele für die unmittelbare Anwendung des § 14 PVG sind zu nennen: Einsturzgefahr von Gebäuden, Bedenken gegen die Tragfähigkeit einer Brücke, Abrutschgefahr einer Straße, Bergrutschgefahr usw. Ein polizeiliches Verbot ist auch dann gerechtfertigt, wenn die Prozession über Wege führt, die wegen ihrer Beschaffenheit zu der Befürchtung Anlaß gibt, daß schwerwiegende Unfälle unvermeidlich sind.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die polizeilichen Weisungen auf Grund des § 14 PVG dreierlei beinhalten können:

1. das Verbot, bestimmte Wege zu gehen,
2. das Gebot, die Prozession in bestimmter äußerer Form abzuhalten,
3. das Gebot an die Teilnehmer, sich in bestimmter Weise zu verhalten.

Inwieweit sich ein polizeiliches Weisungsrecht aus der StVO und dem VersGes ableiten läßt, soll im Abschnitt III B und C gesondert untersucht werden.

c) Die polizeiliche Generalklausel als Schutzbestimmung

Die polizeiliche Generalklausel zeigt aber auch einen anderen Aspekt: Sie ist nicht nur gegen die Prozession anzuwenden, sondern die Polizei hat insbesondere auch die Pflicht, unter Anwendung des § 14 PVG die Prozession zu schützen. Es ist Aufgabe der Polizei, alle Störungen von der Prozession fernzuhalten. Störungen sind insbesondere alle Unternehmen, die darauf hinzielen, einen Straftatbestand zu verwirklichen. Die Polizei darf sich nicht damit begnügen, lediglich erfolgte Störungen zu verfolgen, sondern, das ist ihre vornehmste Aufgabe, gegen die mögliche Störung vorbeugend einzuschreiten. Die Polizei wird also schon in einem Zeitpunkt tätig, in dem die Störung noch nicht eingetreten, sondern erst zu befürchten ist.

Damit ist jedoch der Begriff "Störung" noch nicht erschöpft. Es gibt auch Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, die nicht aufdie Verwirklichung eines strafrechtlichen Tatbestandes hinzielen. Insofern geht der Aufgabenbereich der Polizei weit über den Rahmen des § 360 Ziff. 11 StGB hinaus. Der Begriff der öffentlichen Ordnung ist ein Wertbegriff. Er umfaßt alles, was nach herrschender allgemeiner Auffassung eine unerläßliche Voraussetzung des menschlichen und staatsbürgerlichen Zusammenlebens ist[1]. Der Begriff der öffentlichen Ordnung hat vieles mit der Verkehrsauffassung gemeinsam, erschöpft sich aber nicht darin. Da die Prozession (Prozession im Sinne des Versammlungsgesetzes) ein Teil der öffentlichen Ordnung ist, hat die Polizei alles von ihr fernzuhalten, was nach Ansicht der Bevölkerung des betreffenden Bezirkes die Prozession stört, d. h. Sinn und Ziel der Prozession zu beeinträchtigen geeignet ist. In diesem Rahmen ist für das, was man unter einer Beeinträchtigung zu verstehen hat, ein objektiver Maßstab anzulegen. Dieser hängt jedoch von zwei Faktoren ab: Einmal von der Auffassung des Durchschnitts der Bewohner des betr. Bezirkes unter Berücksichtigung der Tatsache, daß die Kirche eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ist und zum anderen von der Natur der Prozession[2]. In rein protestantischen Gegenden ist das Verhalten der Zuschauer anders zu beurteilen als in rein katholischen. Ebenso muß bei einer Fronleichnamsprozession ein anderer Maßstab angelegt werden als bei einer Wallfahrt. Ob daher eine Handlung eine Störung ist oder nicht, läßt sich nur im Einzelfall entscheiden auf Grund der gegebenen Verhältnisse. Es gilt, wie allgemein im Polizeirecht, das Opportunitätsprinzip. Die Polizei kann nach pflichtmäßigem Ermessen darüber entscheiden.

a) ob sie gegen eine eingetretene Störung einschreiten will oder nicht und
b) welche Maßnahmen sie anwendet, um eine eingetretene Störung zu beseitigen.

---

1) Drews-Wacke, Allg. Polizeirecht, S. 24
2) So auch Schäfer-Wichards-Wille, PVG, § 14 Anm. VII

Es ist daher nicht möglich, die Frage nach Störungen der Prozession erschöpfend zu behandeln, die Aufzählung aller möglichen Fälle mit allen möglichen Alternativen würde Bände füllen. Nur einige Fälle von grundsätzlicher Bedeutung können daher Gegenstand einer näheren Erörterung sein. So hat z. B. die Polizei dafür Sorge zu tragen, daß die Prozession nicht durch Fahrzeuge gestört wird. Hierbei ist zu unterscheiden, ob es sich um eine Prozession im Sinne der StVO handelt oder nicht. Ist es eine Prozession im Sinne der StVO, so ist das Gebot für die Polizei auch auf Grund des § 48 StVO zwingend. Im anderen Falle erstreckt sich die Aufgabe der Polizei darauf, die Behinderungen der Prozession, die durch das Passieren von Fahrzeugen entstehen, auf ein Mindestmaß zu beschränken. Dieser Pflicht kommt die Polizei durch Anwendung polizeitaktischer Hilfsmittel nach. Als solche sind insbesondere zu nennen:

aa) Umleitung des Verkehrs. Da das Verkehrsproblem bei Prozessionen meist nur ein örtliches ist, kommen auch nur örtliche Umleitungen in Frage. Dabei können Straßen in Anspruch genommen werden, die sonst nicht für den Durchgangsverkehr bestimmt sind. Das bedeutet notwendig eine spürbare Verzögerung des Verkehrsflusses. Auch sind damit für den Kraftfahrer eine Reihe Unannehmlichkeiten verbunden. Er muß u. U. schlechtere Straßen benutzen und infolgedessen seine Geschwindigkeit herabmindern, weiter muß er es auf sich nehmen, einen Umweg zu fahren[1].

---

1) In diesem Zusammenhang ist nachfolgendes Rundschreiben des Bundesministers für Verkehr vom 2. 8. 1960 - AZ.: StV 2 Nr. 2055/Bd/60 - interessant. Dieses lautet:
"Betrifft: Verkehrsbehinderung durch Fronleichnamsprozessionen
Wie in jedem Jahr, so wurden auch in diesem Jahr Beschwerden, z. T. über den Petitionsausschuß des Deutschen Bundestages, vorgebracht, daß durch die Fronleichnamsprozessionen erhebliche Verkehrsbehinderungen eingetreten sind. Infolge der immer mehr zunehmenden Verkehrsdichte auf den Straßen nimmt man davon Abstand, auf öffentlichen Straßen Leichenzüge stattfinden zu lassen. Zum Wesen des Fronleichnamsfestes gehört jedoch der öffentliche Umzug. Es sollte aber versucht werden, die damit verbundene Behinderung des Straßenverkehrs, namentlich des Durchgangsverkehrs, so gering wie möglich zu halten. - Ich empfehle daher, gemeinsam mit den kirchlichen Behörden zu prüfen, wie in Zukunft die Inanspruchnahme stark befahrener Bundesstraßen durch Fronleichnamsprozessionen eingeschränkt werden kann.

Dabei erhebt sich die Frage, ob diese Verkehrslenkung durch die an Ort und Stelle sich befindenden Polizeibeamten selbst vorgenommen werden darf, oder ob sie gemäß § 4 StVO in Verbindung mit § 47 StVO den Verkehrsbehörden überlassen werden muß. Müller[1] weist zutreffend darauf hin, daß die Regelung des § 4 StVO nur für Beschränkungen auf längere Dauer gedacht ist. Dafür spricht insbesondere § 4 Abs. 1 Satz 2 StVO. Auch § 47 Abs. 3 StVO ist in diesem Sinne zu verstehen. § 47 Abs. 2 findet demnach auch dort Anwendung, wo es sich zwar nicht um vorläufige, wohl aber um kurzfristige (hier nur einige Stunden) Maßnahmen handelt.

bb) Sperrung der Straße. Diese Maßnahme ist überall dort anzuwenden, wo eine Umleitung nicht möglich ist. Selbst wenn dadurch eine größere Verkehrsstauung entsteht, ist die Polizei dennoch nicht berechtigt, die Fahrzeuge durch die Prozession hindurchzuschleusen. Es ist ein Problem eigener Art, wie die Polizei mit solchen Stauungen fertig wird, ohne daß dadurch Schäden entstehen. Auf die dabei zu treffenden polizeitaktischen Maßnahmen kann hier jedoch nicht näher eingegangen werden[2].

Bezüglich des Verhältnisses zwischen Fußgänger als Verkehrsteilnehmer und der Prozession muß unterschieden werden, einmal ob es sich um eine Prozession i. S. der StVO handelt oder nicht und zum anderen, ob es sich nur um einzelne Fußgänger, eine größere Anzahl oder gar um geschlossene Gruppen handelt. Zunächst muß festgestellt werden, daß einzelne Fußgänger die Prozession kaum hemmen können. § 48 StVO ist daher auf Fußgänger nur in Ausnahmefällen anwendbar. Dennoch kann der Versuch von Fußgängern, die Prozession zu durchqueren, eine Störung der Prozession

---

1) Müller, Straßenverkehrsrecht, § 4 StVO A 7 und 8

2) Indessen hat sich in der Praxis gezeigt, daß bei größeren Ansammlungen von Kraftfahrzeugen anläßlich einer Sperrung wegen einer Prozession nach einer gewissen Zeit die Kraftfahrer ungeduldig werden und dann ein "Hupkonzert" beginnen. Solches ist geeignet, die Prozession erheblich zu stören. Daher ist es empfehlenswert, die Kraftfahrzeuge so weit von der Prozession fernzuhalten, daß diese durch ein evtl. Hupen nicht gestört wird.

darstellen. Der feierliche Charakter der Prozession kann darunter leiden. Wenn daher die Polizei Fußgänger das Durchqueren der Prozession untersagt, so nimmt sie die Befugnis dazu nicht aus dem Straßenverkehrsrecht, sondern aus § 14 PVG.

Wenn eine größere Anzahl von Fußgängern oder gar Gruppen versuchen, die Prozession zu durchqueren, so kann die Prozession dadurch gehemmt werden. In diesem Fall wird für die Fußgänger der § 48 StVO bedeutungsvoll. Soweit es sich um Prozessionen i. S. der StVO handelt, dürfte die Rechtslage klar sein. Bei allen anderen Aufzügen jedoch muß die Polizei versuchen, ähnlich wie bei den Fahrzeugen, die Fußgänger durch den Aufzug zu schleusen. Voraussetzung ist ebenfalls, daß dies überhaupt möglich ist und daß dadurch keine größere Störung hervorgerufen wird.

cc) Absperrungen. Wenn auch die Prozession keinen Demonstrationscharakter hat, so besteht dennoch die Tatsache, daß sie stets Zuschauer anlockt. Die Zuschauer sind, wie bereits in einem anderen Zusammenhang dargelegt wurde, keine Prozessionsteilnehmer. Der verfassungsrechtliche Schutz der Prozession erstreckt sich daher nicht auf die Zuschauer. Daher darf die Polizei in das Verhältnis zwischen Zuschauer und Prozession eingreifen. Andererseits kann jedoch das Vorgehen der Polizei gegen die Zuschauer entsprechend dem Störungsbegriff des Polizeirechts eine Störung der Prozession bedeuten. Das ist immer dann der Fall, wenn das Verhalten der Polizei nicht im Einklang steht zu dem feierlichen Charakter der Prozession als Akt der Gottesverehrung und zu einem solchen Vorgehen der Polizei auch kein schwerwiegender Grund vorliegt.

Im Normalfall beschränkt sich die Aufgabe der Polizei bezüglich der Zuschauer darauf, den Weg, den die Prozession gehen will, für diese freizuhalten. Es kann daher auch zur Bildung von polizeilichen Absperrketten kommen, wenn der Andrang der Zuschauer besonders groß ist. Problematisch wird der Fall dann, wenn die polizeiliche Absperrkette nicht ausreicht, die nachdrängenden Zuschauermengen abzuhalten. In diesem Fall ist die Zuschauermenge zweifellos der Störer.

Da aber der § 21 PVG auf die Prozession nicht anwendbar ist, wird die Polizei es dem Veranstalter überlassen müssen, ob er die Prozession unterbricht oder welche Maßnahmen er sonst zu ergreifen gedenkt. Die Anwendung von Waffen verbietet sich von selbst, ebenso wäre es unsinnig, einen Auflauf (§ 116 StGB) entstehen zu lassen.

Absperrmaßnahmen im Inneren der Prozession gehören nicht zu den polizeilichen Aufgaben. Der Fall wird hauptsächlich bei der Fronleichnamsprozession praktisch, wenn die Prozessionsteilnehmer sich als Zuschauer um die verschiedenen Altäre drängen. Da hier die Aufrechterhaltung der Ordnung eine innere Angelegenheit der Prozession ist, muß auch der Veranstalter selbst für die notwendigen Absperrmaßnahmen sorgen. Die Polizei greift nur ein, wenn darüber hinaus eine Gefahr für einzelne Teilnehmer entsteht.

dd) Einschreiten gegen Zuschauer. Nicht selten ereignet sich der Fall, daß die Prozession durch unbotmäßiges Verhalten der Zuschauer gestört wird. Der Begriff des "unbotmäßigen Verhaltens" geht weiter als der des groben Unfugs, es liegt hier ein Sonderfall der Störung der öffentlichen Ordnung vor. Dementsprechend ist die Frage, ob das Verhalten unbotmäßig ist, nach denselben Grundsätzen zu beantworten, die für die Feststellung einer Störung der öffentlichen Ordnung gelten. Bei dem Vorgehen der Polizei spielt das Taktgefühl eine große Rolle. Zwar darf die Polizei zur Beseitigung der Störung weitaus stärkere Mittel anwenden, denn die durch Unbotmäßigkeit verursachte Störung hat eine andere Natur als die durch eine übergroße Zuschauermenge verursachte. Die Unbotmäßigkeit richtet sich nicht gegen die Prozession als Umzug, sondern gegen die Prozession als Akt der Gottesverehrung. Diese Störung ist daher ihrem Wesen nach ein viel schwererer Verstoß gegen die öffentliche Ordnung. Das berechtigt die Polizei, stärkere Mittel anzuwenden, selbst wenn dies, isoliert betrachtet, eine Störung der Prozession darstellt.

ee) Störungen innerhalb der Prozession. Da das PVG auf die Prozessionen grundsätzlich keine Anwendung findet, darf streng genommen die Polizei auch nicht gegen Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorgehen, die in der Prozession selbst entstehen. Diese Störungen zu verhindern,

ist Aufgabe der Ordner. Erst auf deren Ersuchen oder auf Ersuchen des Veranstalters darf die Polizei eingreifen.

Das gilt indessen nicht, wenn innerhalb der Prozession allgemein strafrechtliche Tatbestände, die keine ausgesprochenen Bagatellsachen sind, erfüllt werden. Diese Maßnahmen richten sich dann nicht gegen die Prozession als solche, sondern gegen den betreffenden Straftäter. Daß die Polizei zu solcher Handeln auch bei Prozessionen legitimiert ist, geht aus § 19 Abs. 4 VersGes hervor. Dieselben Grundsätze gelten auch, wenn ein Teilnehmer der Prozession die Polizei um ihren Schutz ersucht oder das Eingreifen der Polizei zur Abwehr einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr erforderlich ist.

B. Die Vorschriften des Straßenverkehrsrechtes

1. Die Anwendung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften auf Prozessionen

Bei der Anwendung der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften auf Prozessionen müssen drei Fälle unterschieden werden:

a) Es handelt sich um eine Prozession im Sinne der StVO, für die die Sonderbestimmungen des § 48 StVO für Prozessionen Anwendung findet. Auf diesen Fall wird im folgenden noch näher eingegangen werden.

b) Es handelt sich um eine Prozession im Sinne des Versammlungsgesetzes, nicht aber um eine im Sinne der StVO. Diese Prozessionen nehmen nicht den Schutz des § 48 StVO für sich in Anspruch. Sie müssen jedoch als Kollektiverscheinungen behandelt werden. Sie sind insoweit zwar allen übrigen Aufzügen gleichgestellt, nehmen jedoch gegenüber diesen eine bevorzugte Stellung ein, weil gleichzeitig von dem Grundrecht des Art. 4 Abs. 2 GG Gebrauch gemacht wird. Auch für sie gelten die nachfolgenden allgemeinen Ausführungen über die Stellung der Prozession im Straßenverkehr mit Ausnahme derer über § 48 StVO.

c) Endlich sind noch die Umgänge zu nennen, die zwar Prozessionen im Sinne des Kirchenrechts sind, aber weder dem Prozessionsbegriff des Versammlungsgesetzes noch dem der StVO entsprechen. Wie im vorhergehenden Abschnitt bereits dargelegt wurde, kann ein solcher Umgang keine Sonderrechte in Anspruch nehmen, vielmehr sind die Teilnehmer wie Einzelpersonen (Fußgänger) zu behandeln.

Die unter b) und c) genannten Umgänge können keine weitergehenden Rechte beanspruchen. Umgekehrt ist der Staat jedoch verpflichtet, ihnen in dem geschilderten Rahmen allen Schutz angedeihen zu lassen. Das ergibt sich aus der besonderen verfassungsrechtlichen Situation der Prozession.

2. Die Prozession als Verkehrsteilnehmer

Die einschlägigen straßenverkehrsrechtlichen Bestimmungen finden grundsätzlich nur Anwendung auf Verkehrsteilnehmer. Die Beantwortung der Frage, inwieweit straßenverkehrsrechtliche Vorschriften auf Prozessionen zutreffen, hängt daher von der Beantwortung der Frage ab, ob die Prozession ein Verkehrsteilnehmer ist. Dabei ist der folgenden Untersuchung nicht nur der Prozessionsbegriff des Straßenverkehrsrechtes zu Grunde zu legen, sondern der weitere des Verwaltungsrechts.

Der Begriff des Verkehrsteilnehmers wird in der StVO nicht näher erläutert, er wird vielmehr als bekannt vorausgesetzt. Die Rechtsprechung hat ihrerseits versucht, diesen Begriff abzugrenzen. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die Entscheidung des BGH vom 2. Mai 1952[1], worin es heißt, "Teilnehmer am Verkehr ist jeder, der befugt oder unbefugt auf öffentlichen Straßen an einem Verkehrsvorgang unmittelbar teilnimmt". Andere Gerichte erweiterten diesen Begriff dahingehend, daß auch Verkehrsteilnehmer derjenige ist, der in unmittelbarer räumlich-körperlicher Beziehung zum Verkehr steht[2]. Diese wenigen Beispiele lassen deut-

---

1) VRS 4, 527
2) Müller, Straßenverkehrsrecht, § 1 StVO Anm. 2

lich erkennen, daß der Begriff "Verkehrsteilnehmer" sehr weit zu fassen ist.

Diese Definition trifft in erster Linie jedoch nur auf Einzelpersonen zu. Zunächst läßt sich also sagen, daß jeder einzelne Teilnehmer einer Prozession oder eines sonstigen Aufzuges gleichzeitig Verkehrsteilnehmer ist, denn jeder von ihnen befindet sich im Straßenverkehr und jeder hat die Möglichkeit, durch sein Verhalten den Ablauf des Verkehrsgeschehens in irgendeiner Form zu beeinflussen[1]. Bei einer kleineren Prozession z. B., bei der das Überholen durch Kraftfahrzeuge zulässig ist, kann jeder einzelne eine Verhaltensweise an den Tag legen, die den übrigen Straßenverkehr behindert. Gleiches gilt auch - wenn auch im geringerem Maße - dann, wenn die Prozession die gesamte Straße für sich allein in Anspruch nimmt.

Daneben muß aber die Frage aufgeworfen werden, ob in sich geschlossene Aufzüge als solche Verkehrsteilnehmer sind. Diese Frage ist bis zur Stunde weder in der Literatur noch in der Rechtsprechung eindeutig beantwortet worden[2]. In der StVO selbst ist nur an sehr wenigen Stellen von Mehrheiten von Personen, die ein geschlossenes Ganzes bilden, die Rede. Im wesentlichen kommen nur die §§ 29, 38 und 48 StVO in Frage. Wirkliche Verhaltensnormen sind für marschierende Abteilungen in § 38 StVO aufgestellt. In Absatz 2 dieser Vorschrift ist die Sicherung der marschierenden Abteilung durch Beleuchtungseinrichtungen bei Nacht angeordnet. Man kann hier sehr leicht die Parallele zu den Beleuchtungsvorschriften für Fahrzeuge erkennen. Insoweit behandelt die StVO die Abteilung als ein einheitliches Ganzes, als eine im Straßenverkehr befindliche Einheit. Aufschlußreich ist auch der Abs. 3. Dieser enthält indirekt

---

1) Müller, Straßenverkehrsrecht, § 1 Anm. 2

2) Obwohl auch Müller, Straßenverkehrsrecht, sich nicht eingehend mit dieser Frage befaßt, spricht er doch in den §§ 38 und 48 in einer Form von Prozessionen und Abteilungen, die nur den einen Sinn zulassen, daß die vorgenannten Umzüge als solche Verkehrsteilnehmer sind.

den Grundsatz, daß marschierende Abteilungen die Fahrbahn benutzen. Dieser Grundsatz ist nicht ausdrücklich erwähnt, ergibt sich aber durch einen Gegenschluß. Das ist nicht ohne Bedeutung. Anscheinend ging man stillschweigend davon aus, daß marschierende Abteilungen immer die Fahrbahn benutzen. Das ist aber gar nicht so selbstverständlich, wenn man annimmt, daß die marschierende Abteilung als Ganzes kein Verkehrsteilnehmer ist, sondern sich aus lauter einzelnen Verkehrsteilnehmern zusammensetzt. Folgte man dieser Auffassung, so hätte zunächst von dem Grundsatz des § 37 Abs. 1 StVO, daß Fußgänger die Gehwege benutzen müssen, eine Ausnahme geschaffen werden müssen - etwa in der Form, wie es in § 29 ("geschlossene Verbände") der Fall ist. Der einzig mögliche Schluß, der sich aus der bestehenden Fassung der Vorschrift ableiten läßt, ist, daß die StVO einer marschierenden Abteilung als Ganzes die Eigenschaft als Verkehrsteilnehmer zuerkennt. Das entscheidende Merkmal dafür ist die einheitliche Leitung, der sich alle Teilnehmer untergeordnet haben. Begeht eine marschierende Abteilung eine Verkehrsübertretung, so können folglich nicht die einzelnen Teilnehmer, sondern allein der Führer der Abteilung verantwortlich gemacht werden.

Dasselbe wesentliche Merkmal - das Auftreten als ein geschlossenes Ganzes - findet man auch bei allen Aufzügen. Insoweit bestehen gar keine Unterschiede zur marschierenden Abteilung. Man wird vielmehr davon ausgehen können, daß bei Aufzügen die gleiche Interessenlage wie bei marschierenden Abteilungen besteht. Eine analoge Anwendung des § 38 StVO auf Aufzüge ist daher durchaus gerechtfertigt. Andererseits bedeutet dies aber, daß dann auch Aufzüge - insbesondere auch Prozessionen - als Ganzes einen Verkehrsteilnehmer darstellen. Auch die Prozession als solche ist somit ein Verkehrsteilnehmer.

Diese Feststellung, daß die Prozession als solche Verkehrsteilnehmer ist, hat überaus praktische Folgen. Es resultiert daraus u. a., daß der Leiter der Prozession für Verkehrsübertretungen, die durch die Prozession als Ganzes begangen werden, verantwortlich ist. Die Verantwortlichkeit der einzelnen Teilnehmer wird dadurch nicht

berührt. Umgekehrt erstreckt sich die Verantwortlichkeit des Prozessionsleiters jedoch nur auf Verkehrswidrigkeiten, die durch die Prozession als solche begangen werden. Er ist nicht verantwortlich für Übertretungen, die einzelne Teilnehmer außerhalb des vorgesehenen Gesamtplanes begehen.

3. Die Sonderstellung der Prozession nach § 48 StVO

Gemäß § 48 StVO ist es jedem Verkehrsteilnehmer untersagt, eine Prozession zu hemmen. Die frühere Fassung des § 48 StVO verbot neben dem Hemmen der Prozession auch ein Unterbrechen derselben. Unter "Unterbrechen" verstand man nach einheitlicher Rechtsprechung und Rechtslehre jede Aufhebung des Zusammenhangs. Schon daraus geht hervor, daß ein "Unterbrechen" nur ein Unterfall von "Hemmen" ist, der Begriff "Hemmen" geht weiter. Der Gesetzgeber hat daraus die Konsequenzen gezogen und das Wort "unterbrechen" in § 48 StVO gestrichen. Inhaltlich hat sich insoweit nichts geändert[1].

Der Ausdruck "hemmen" bedeutet etwas in seinem Fortgang überhaupt oder in der geordneten Fortbewegung aufhalten oder hindern[2]. Eine Hemmung ist begrifflich also nur möglich, wenn die Prozession sich bewegt. Bei einer z. B. an einem Altar verweilenden Fronleichnamsprozession ist eine Hemmung nicht möglich, da keinerlei Einwirkung auf deren Fortbewegung möglich ist. Gehemmt werden muß weiterhin die Prozession als solche, nicht der einzelne Teilnehmer. Doch kann aus der Hemmung einzelner Teilnehmer eine Hemmung der ganzen Prozession entstehen. Es ist daher gemäß § 48 StVO jede Einwirkung auf die geordnete und sichere

---

1) So heißt es in der amtlichen Begründung zu § 48: "Da auch mit dem Unterbrechen in der bisherigen Fassung des § 48 Abs. 2 StVO, wie das Wort "sonst" zeigt, ein Hemmen in der Bewegung gemeint ist, nämlich ein solches, mit dem der vorhandene Zusammenhang beeinträchtigt wird, ist das Aufführen des Tatbestandes des "Unterbrechens" entbehrlich".

2) Bayer. OLG 24. Dezember 1929, HRR 30 Nr. 1086.

Bewegung der Prozession durch andere Verkehrsteilnehmer untersagt[1]. Unzulässig ist insbesondere, daß sich andere Verkehrsteilnehmer, die nicht zur Prozession gehören, in die Prozession einschieben oder sie kreuzen. Selbst bei kleineren Prozessionen,die nicht die ganze Straßenbreite einnehmen und bei denen ein Überholen möglich ist - sofern die Prozession nicht einen allzu feierlichen Charakter trägt - muß daran festgehalten werden, daß Fahrzeuge sich nicht in die Prozession einschieben dürfen, um entgegenkommenden Fahrzeugen auszuweichen. Das mag angehen, wenn geschlossene Kraftfahrzeugverbände überholt werden sollen, obwohl auch noch dort Zweifel am Platz sind[2].

Eine Hemmung liegt nicht nur dann vor, wenn die Prozession in ihrem Weg aufgehalten wird, sie liegt auch dann vor, wenn die Einwirkung anderer Verkehrsteilnehmer auf die Prozession geeignet ist, in derselben Unordnung hervorzurufen. Es ist gerade der Sinn des § 48 StVO, daß die Prozession als solche unbehelligt vom Straßenverkehr ihren Weg ziehen kann. Jede Störung durch den Straßenverkehr soll durch diese Bestimmung ausgeschlossen werden. Daher ist auch das Überholen einer Prozession, wenn dasselbe geeignet ist, die Prozession in Unordnung zu bringen, nach § 48 StVO unzulässig[3]. Selbst eine Lahmlegung des übrigen Verkehrs muß dafür in Kauf genommen werden, denn bei einer Prozession sind wegen ihrer Natur und der damit verbundenen erhöhten Gefahr für Menschen ganz andere Maßstäbe anzulegen als etwa bei einer Kraftfahrzeugkolonne. Der der Prozession durch § 48 StVO gewährt Schutz ist ein unbedingter. Das Ausmaß dieses Schutzes wird allein durch den Charakter der Prozession bestimmt: Er umfaßt alles, was zum Schutze der betreffenden Prozession erforderlich ist.

Problematisch ist, ob Fahrzeuge Lücken der Prozession benutzen dürfen, um auf die andere Seite der Straße zu gelangen. Es liegt in der Natur der Prozession, daß jederzeit Lücken entstehen können. Ob ein Verkehrsteilnehmer diese

---

1) Müller, Straßenverkehrsrecht, § 48 Anm. 15
2) Vgl. dazu JW 39, 753; DJ 39, 1843
3) Vgl. Capelle in RdK 1940, S. 41 ff.

Lücke benutzen darf, ohne dadurch die Prozession zu unterbrechen, hängt im wesentlichen von zwei Faktoren ab: 1. Wie groß die Lücke ist und 2. ob das Benutzen dieser Lücke die Feierlichkeit der Prozession beeinträchtigt. Die Antwort muß verschieden ausfallen, wenn es sich z. B. um eine sehr feierliche Fronleichnamsprozession oder um eine einfache Bittprozession handelt. Eine Lücke von z. B. 50 Meter berechtigt bei einer Fronleichnamsprozession noch nicht, diese zu durchqueren, wohl aber kann es bei einer Bittprozession der Fall sein. Nicht unerheblich ist es auch, wer diese Lücke benutzen will. Es ist ein wesentlicher Unterschied, ob dies ein Fußgänger, ein Radfahrer, ein Pkw oder ein Omnibus ist. Die Benutzung einer Lücke der Prozession ist demnach nur dann gestattet, wenn in Anbetracht aller Umstände des Falles der Charakter der Prozession als festlicher Umzug dadurch nicht verletzt wird.

Gehemmt werden darf die Prozession außer von der Polizei nur von ganz bestimmten Fahrzeugen. Es sind dies die Fahrzeuge, die unter gewissen Voraussetzungen berechtigt sind, ein blaues Blinklicht zu führen und ein entsprechendes Warnsignal zu betätigen. Das besagt aber nicht, daß sie im konkreten Fall sich auf diese Art und Weise zu erkennen geben müssen. Der § 48 Abs. 2 StVO bezeichnet lediglich die Fahrzeuge, die dieses Recht haben, er sagt nicht unter welchen Voraussetzungen diese Fahrzeuge die Prozession hemmen dürfen[1]. Nach § 48 Abs. 1 StVO genießen Polizei, Feuerwehr usw. die dort genannten Vorrechte dann, wenn dies zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben dringend erforderlich ist. Die Voraussetzungen, an die Absatz 3 das blaue Blinklicht und das besondere Warnsignal knüpft, sind:

1. Abwehr oder Bekämpfung einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung,
2. Verfolgung flüchtiger Personen,
3. Rettung von Menschenleben,
4. Rettung bedeutender Sachwerte.

---

1) Müller, Straßenverkehrsrecht, § 48 StVO Anm. 14

Sowohl in Absatz 1 wie auch in Absatz 3 müssen also ganz bestimmte Voraussetzungen gegeben sein, damit von den dort aufgeführten Hoheitsrechten Gebrauch gemacht werden darf. Bei der Inanspruchnahme von Sonderrechten durch Feuerwehr, Polizei und andere Berechtigte muß ein vernünftiges Verhältnis des Einsatzzweckes zur Möglichkeit der Verkehrsgefährdung bestehen. Die Absätze 1 und 3 haben demnach einen ausgesprochenen Ausnahmecharakter.

Zwischen beiden Bestimmungen steht nun Absatz 2; die Voraussetzungen, unter denen die genannten Fahrzeuge etc. die Prozessionen hemmen dürfen, sind dort nicht genannt. Zunächst könnte man daraus schließen, daß diese Fahrzeuge immer das Vorrecht gegenüber Prozessionen besitzen, also auch dann, wenn sie nicht zur Erledigung dringender hoheitlicher Aufgaben eingesetzt sind. Diese Auslegung hält jedoch einer näheren Prüfung nicht stand. Nach der früheren Fassung des § 48 durften Prozessionen etc. nur durch die Polizei und Fahrzeuge im Feuerlöschdienst gehemmt werden. Ein Hemmen der Prozession durch Fahrzeuge der Feuerwehr durfte dementsprechend nur erfolgen, wenn diese sich im Einsatz befanden. Die Polizei hatte dieses Recht dagegen immer. Die neuere Fassung des § 48 StVO erweitert den hier in Frage stehenden Personenkreis. Neben der Polizei und der Feuerwehr dürfen auch Fahrzeuge des Bundesgrenzschutzes, des Zollgrenzdienstes, des Technischen Hilfswerkes, Kranken- und Unfallhilfswagen dieses Recht in Anspruch nehmen.

Zu einer vernünftigen Auslegung des § 48 Abs. 2 StVO wird man nur kommen können, wenn man diese Vorschrift im Zusammenhang mit Absatz 3 sieht. Die dort genannten Fahrzeuge haben ein Vorrecht gegenüber anderen Verkehrsteilnehmern nur dann, wenn sie sich in dem in Absatz 3 genannten Einsatz befinden und sich durch Blinklicht und Signal bemerkbar machen. Die Prozession ihrerseits genießt ebenfalls ein Vorrecht gegenüber den übrigen Verkehrsteilnehmern. Es mußte nun eine Kollisionsnorm gefunden werden, die regelt, wer das Vorrecht hat, wenn zwei den übrigen Verkehrsteilnehmern bevorrechtigten Straßenbenutzer zusammentreffen. Dies geschah in Absatz 2 in der Form, daß

die oben genannten Fahrzeuge ein Vorrecht gegenüber der Prozession haben. Daraus ergibt sich aber umgekehrt, daß die oben genannten Fahrzeuge nur dann ein Vorrecht besitzen, wenn alle Voraussetzungen des Absatzes 3 gegeben sind[1].

Von hier aus ergibt sich auch eine vernünftige Regelung für den Fall, daß eine Prozession mit geschlossenen Verbänden der Bundeswehr oder des Bundesgrenzschutzes zusammentrifft, also mit solchen Verbänden, die zwar kein Vorrecht nach § 48 Abs. 3 StVO haben, jedoch ebenso wie die Prozession nicht gehemmt werden dürfen. Man muß hier nach dem Zweck des Einsatzes der Bundeswehr bzw. des Bundesgrenzschutzes fragen. Befinden sich die genannten Verbände im Einsatz, wozu man auch größere Manöver rechnen darf, so muß diesen der Vorrang gebühren. Diese Tatsache ergibt sich aus der Überlegung, daß sowohl Bundeswehr wie Bundesgrenzschutz dazu bestimmt sind, eine freiheitliche Ordnung überhaupt zu garantieren. Hierbei stehen höherwertige Rechtsgüter auf dem Spiel. Anders ist es dagegen, wenn die genannten Verbände z. B. eine Beschaffungs- oder Propagandafahrt durchführen. In diesen Fällen ist deren Einsatzbereitschaft nicht gefährdet, wenn sie einmal eine halbe Stunde warten müssen und man wird der Prozession den Vorrang geben.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß die Polizei sowohl in Absatz 2 als auch in Absatz 3 genannt wird. Wollte man der Polizei nur dieselben Rechte geben wie den übrigen bevorrechtigten Fahrzeugen, so wäre die besondere Erwähnung der Polizei in Absatz 2 überflüssig gewesen. Wenn diese dennoch in Absatz 2 genannt wird, so muß das eine weitergehende Bedeutung haben. Wie schon erwähnt, kannte auch die frühere Fassung des § 48 Abs. 2 StVO keine Beschränkung dieses Vorrechtes. Zwar war stillschweigend vorausgesetzt, daß das Hemmen der Prozession durch die Polizei dienstlich notwendig war; im übrigen aber hatte die Polizei das Vorrecht immer, also sowohl zu Fuß, zu Pferde, auf Fahrrädern als auch auf Kraftfahrzeugen. Die jetzige, besondere Erwähnung der

---

1) So im Ergebnis auch Müller, StVR, § 48 StVO Anm. 14

Polizei in Absatz 2 kann nur so ausgelegt werden, daß die geschilderte Regelung übernommen worden ist. Die einschränkenden Voraussetzungen des Absatzes 3 gelten für die Polizei in diesem Falle nicht[1]. Die Polizei kann eine Prozession vielmehr bei jedem Bedürfnis, insbesondere aus sicherheitspolizeilichen Gründen hemmen. Solche Hemmungen sind oftmals auch zum Schutze der Prozession erforderlich.

Es ist noch darauf hinzuweisen, daß die Führer der Fahrzeuge, die von dem Recht gemäß § 48 Abs. 1 StVO, die Regeln der StVO nicht zu beachten, Gebrauch machen, eine erhöhte Sorgfaltspflicht trifft[2]. Das Reichsgericht[3] begründete dies damit, daß für den strafrechtlichen Begriff der Fahrlässigkeit es nicht darauf ankommt, ob die polizeilichen Verkehrsvorschriften beachtet worden sind. Die allgemeine Sorgfaltspflicht im Verkehr steht selbständig neben der besonderen Sorgfaltspflicht des § 1 StVO. Daraus zog das Reichsgericht den Schluß, daß die allgemeine Sorgfaltspflicht auch dann bestehen bleibt, wenn die besondere, durch das Verkehrsrecht geforderte Sorgfaltspflicht wegfällt. Bei der Inanspruchnahme des Rechtes aus § 48 Abs. 1 StVO wird die allgemeine Sorgfaltspflicht noch erhöht. Der Fahrer muß damit rechnen, daß die Abweichungen von der allgemeinen Fahrvorschrift andere Straßenbenutzer in Verwirrung bringt. - Dieser Rechtsprechung des Reichsgerichts hat sich der BGH angeschlossen[4]. Dieselben Grundsätze müssen sinngemäß auch dann gelten, wenn Fahrzeuge gegenüber Prozessionen von dem Vorrecht des § 48 Abs. 2 StVO Gebrauch machen[5].

Vor der Neufassung des § 48 StVO bestanden Zweifel darüber, ob auch andere Fahrzeuge aus dem Gesichtspunkt des übergesetzlichen Notstandes heraus berechtigt seien, das Vorrecht des § 48 II StVO in Anspruch zu nehmen. Dies wurde in der Rechtslehre bejaht[6]. Diese Frage kommt durch die

---

1) Müller, Straßenverkehrsrecht, § 48 StVO Anm. 14
2) BGH in VRS 4, 151
3) RGStr 65, 158
4) NJW 52, 191
5) Müller, Straßenverkehrsrecht, § 48 StVO Anm. 16
6) vgl. Müller, Straßenverkehrsrecht, 17. Aufl., § 48 StVO Anm. 11

Neufassung der Bestimmung heute keine große Bedeutung mehr zu. In § 48 Abs. 3 StVO werden fast alle Kraftfahrzeuge aufgezählt, die in einem Katastrophenfall zum Einsatz gelangen können.

4. Die Prozession und schienengebundene Fahrzeuge

Einer besonderen Prüfung bedarf das Verhältnis zwischen Prozessionen und schienengebundenen Fahrzeugen.

Die Straßenbahn unterliegt, obwohl sie teilweise eine Sonderregelung erfährt, grundsätzlich den Vorschriften der StVO. Gemäß § 46 I S. 3 StVO finden lediglich die §§ 22 bis 24 auf sie keine Anwendung. Daraus folgt, daß für die Straßenbahn gegenüber einer Prozession dieselben Rechte und Pflichten bestehen, wie für jeden anderen Verkehrsteilnehmer. Sie darf also die Prozession nicht hemmen.

Die Eisenbahn dagegen unterliegt nicht den Vorschriften der StVO. Das ergibt sich bereits aus der Tatsache, daß die Eisenbahn regelmäßig auf bahneigenem Gelände verkehrt, das ausschließlich zu diesem Zweck bestimmt ist. Berührungen mit dem Straßenverkehr ergeben sich nur bei den Bahnübergängen. Dieser Fall wird in § 79 der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung vom 17. Juli 1928 (RGBl II S. 541) zu Gunsten der Eisenbahn geregelt. Danach darf das Publikum die Bahn nur an den als Übergängen bestimmten Stellen überschreiten und auch das nur solange, als diese nicht durch Schranken geschlossen sind und kein Zug sich nähert. Darüber hinaus ist beim Überschreiten der Bahn jeder unnötige Aufenthalt zu vermeiden. Der innere Grund für diese Regelung ist ein doppelter. Einmal kann die Eisenbahn aus materiellen Gründen dem Straßenverkehr nicht so Rechnung tragen wie ein Verkehrsteilnehmer. Die hohe Geschwindigkeit, die Größe und Schwere des Zuges und die damit verbundene hohe kinetische Energie und der lange Bremsweg machen ein schnelles Reagieren, wie es der Straßenverkehr erfordert, für den fahrenden Zug unmöglich. Der zweite Grund liegt darin, daß die Eisenbahn dazu geschaffen ist, auf weite Entfernungen hin eine große Anzahl von Menschen und Gütern möglichst schnell zu

befördern. Demgegenüber müssen örtlich begrenzte Interessen zurücktreten. Ein Vorrang örtlicher Interessen würde die Eisenbahn ihrem Zweck entfremden. Dem muß sich auch die Prozession beugen. Ein Vorrang der Prozession würde bei der Eisenbahn große Gefahren und Störungen hervorrufen, die mit den Nachteilen, die einer Prozession bei einer Hemmung durch die Eisenbahn erwachsen, in keinem Verhältnis stehen.

Für die Eisenbahnen des nicht öffentlichen Verkehrs (Privatanschluß - Werk - Grubenbahnen) gilt nicht der vorerwähnte § 79 der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung, sondern der gleichlautende § 79 der Vereinfachten Bau- und B etriebsordnung vom 10. Februar 1943 (RGBl II S. 31). Die für die Eisenbahn allgemein entwickelten Grundsätze treffen auf diese Bahnen nicht oder nur bedingt zu. Man wird unterscheiden müssen: Soweit diese Nebenbahnen im Zusammenhang mit dem Fernverkehr stehen, haben sie einen Vorrang vor Prozessionen. Dienen sie aber nur örtlich begrenzten Interessen, so wird man der Prozession den Vorrang geben müssen. Dann ist das Recht der Prozession stärker.

5. Prozessionen und Zuschauer

Die Zuschauer sind, wie bereits früher dargelegt wurde, keine Teilnehmer der Prozession. Sinn und Zweck des § 48 StVO ist es, die Prozession vor allen Störungen und Beeinträchtigungen des Straßenverkehrs zu schützen. Eine Störung braucht nicht immer direkt zu erfolgen. Die Zuschauer der Prozession umsäumen den Weg, den die Prozession zu gehen beabsichtigt. Eine Störung der Zuschauer wirkt sich indirekt als eine Störung der Prozession aus. Der feierliche Charakter der Prozession strahlt auch auf die unmittelbare Umgebung der Prozession aus. Jede Störung der Zuschauer beeinträchtigt den feierlichen Charakter der Prozession. Daraus folgt, daß der Schutz des § 48 StVO sich auch auf die Zuschauer bezieht.

6. Die Genehmigungspflicht nach § 5 StVO

a) § 5 StVO ist nicht anwendbar

Gemäß § 17 Versammlungsgesetz besteht für Prozessionen, Bittgängen und Wallfahrten keine Genehmigungspflicht. Zu untersuchen bleibt jedoch, ob eine Genehmigungspflicht nach § 5 StVO gegeben ist. Gemäß § 5 StVO bedürfen Veranstaltungen, für die öffentliche Straßen mehr als verkehrsüblich in Anspruch genommen werden, der Erlaubnis der Straßenverkehrsbehörde. Als besonderen Fall nennt die StVO, wenn die Benutzung der Straße für den allgemeinen Verkehr wegen der Zahl oder des Verhaltens der Teilnehmer oder der Fahrweise der beteiligten Fahrzeuge eingeschränkt wird. Die frühere DAPol zu § 5 StVO nannte als solche Veranstaltungen auch ausdrücklich Prozessionen. In den nunmehr geltenden Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (AVV) vom 29. März 1956[1] zu § 5 StVO heißt es in Absatz 4:

"Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge, für die die Bestimmungen der §§ 14 bis 16 des Versammlungsgesetzes gelten, bedürfen keiner Erlaubnis nach § 5."

Im Umkehrschluß bedeutet dies, daß kirchliche Prozessionen, Bittgänge und Wallfahrten, gewöhnliche Leichenbegängnisse, Züge von Hochzeitsgesellschaften und hergebrachte Volksfeste der Erlaubnis nach § 5 StVO bedürfen. Der in § 5 Ziff. 1, 2. Halbsatz StVO genannte Tatbestand trifft nach dem Wortlaut ohne weiteres auf alle Aufzüge und damit auch auf Prozessionen i. S. des Versammlungsgesetzes zu. Durch die Zahl der Teilnehmer nehmen diese Umzüge die Straße mehr als verkehrsüblich in Anspruch[2]. Durch die AVV kann diese Feststellung nicht entkräftet werden. Die AVV ist lediglich eine innerdienstliche Anweisung und bindet somit nur die Verwaltungsbehörden, eine allgemein-

---

1) Bundesanzeiger Nr. 68 aus 1956, S. 2
2) So auch der Erlaß des Ministers für Wirtschaft und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen vom 9. Juni 1951 - abgedruckt in Archiv für kath. Kirchenrecht, Bd. 125, S. 196.

verbindliche Kraft kommt ihr nicht zu. Lediglich bei der Auslegung der Vorschriften bildet sie ein schätzenswertes Hilfsmittel. Es erscheint daher notwendig, unabhängig von der AVV zu untersuchen, inwieweit Prozessionen einer Erlaubnis der Straßenverkehrsbehörde bedürfen.

aa) Die Genehmigungspflicht nach § 5 StVO wurde deshalb eingeführt, weil durch eine mehr als verkehrsübliche Benutzung der Straße der Grundsatz des Allgemeingebrauches der Straße verletzt wird[1]. Der Grundsatz des Allgemeingebrauches der Straße ist ein Bestandteil der öffentlichen Ordnung. Jede nicht gestattete Inanspruchnahme der Straße, die mehr als verkehrsüblich ist, stellt eine Störung der öffentlichen Ordnung dar. Daher muß eine mehr als verkehrsübliche Inanspruchnahme als Störung der öffentlichen Ordnung von einer besonderen Erlaubnis abhängig gemacht werden. Andererseits jedoch stellen Aufzüge einen Teil der öffentlichen Ordnung dar. Nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehören zur öffentlichen Ordnung alle Einrichtungen, die verfassungs- und gesetzmäßig sind[2]. Wie bereits dargelegt wurde, genießen Aufzüge den verfassungsrechtlichen Schutz des Art. 8 GG und des Art. 6 SV. Der Gesetzgeber hat damit ausdrücklich anerkannt, daß Aufzüge, soweit sie den gesetzlichen Bestimmungen entsprechen, auch unserem demokratischen Rechtsstaat entsprechen und ein Teil der öffentlichen Ordnung sind. Wenn aber Aufzüge einen Teil der öffentlichen Ordnung darstellen, dann können sie keine Störung derselben sein, obwohl sie die Straße mehr als verkehrsüblich in Anspruch nehmen. Die Aufzüge sind bereits durch die Verfassung gestattet. Sie erfüllen insofern also gar nicht die Merkmale einer Störung der öffentlichen Ordnung.

bb) Sinn und Zweck des § 5 StVO ist es, die Spannungen auszugleichen, die dadurch entstehen, daß Personen die Straße in einem besonderen Umfang für sich allein in Anspruch

---

1) Vgl. Müller, Straßenverkehrsrecht, § 5 Anm. 1 u. 7.
2) Drews-Wacke, Polizeirecht, S. 35.

nehmen wollen. Dieser Konflikt zwischen Individualinteressen und öffentlicher Ordnung kann im Falle der Aufzüge gar nicht bestehen, denn hier besteht höchstens eine Spannung zwischen zwei Kollektivinteressen. Als verfassungsrechtlich geschütztes Kollektivinteresse hat aber das Versammlungsrecht den unbedingten Vorrang. Das andere Kollektivinteresse, das am Gemeingebrauch der öffentlichen Straßen besteht, muß demgegenüber zurücktreten. Ist aber bereits die Ausübung eines Rechtes durch das Gesetz selbst gestattet, so kann es nicht noch eines besonderen Verwaltungsaktes der Behörde bedürfen, damit die Ausübung statthaft wird. Diese Lösung würde bedeuten, daß die Verwaltung letzlich den Umfang der Anwendung von Gesetzen bestimmen würde. Somit muß schon aus diesen Überlegungen heraus eine Genehmigungspflicht für Aufzüge und damit auch für Prozessionen abgelehnt werden.

cc) Eine andere Frage ist, ob der Gesetzgeber mit § 5 StVO überhaupt Aufzüge treffen wollte. Der Vorläufer des jetzigen § 5 StVO, der § 31 der Kraftfahrzeugverordnung vom 10. Mai 1932[1)], untersagte lediglich das Wettfahren, die Veranstaltung von Wettfahrten, Zuverlässigkeitsfahrten und ähnliche Veranstaltungen zur Prüfung von Kraftfahrzeugen auf öffentlichen Wegen ohne besondere behördliche Erlaubnis. Durch die kasuistische Aufzählung entstanden jedoch bei der Auslegung dieser Bestimmung eine Reihe Schwierigkeiten. Dem wollte der Gesetzgeber bei der Herausgabe der StVO entgegentreten und gab dieser Bestimmung daher die bekannte, allgemeine Fassung. Es lag also ursprünglich gar nicht in der Absicht des Gesetzgebers, Aufzüge und Versammlungen unter freiem Himmel durch den § 5 StVO genehmigungspflichtig zu machen. Die jetzigen Schwierigkeiten tauchten nur deshalb auf, weil durch die weite und allgemeine Fassung des § 5 StVO die Aufzüge tatbestandsmäßig darunter fallen.

dd) Zu bedenken bleibt weiterhin, daß gemäß Art. 8 GG die Versammlungsfreiheit nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden darf. Darüber hinaus

---

1) RGBl I S. 201

darf das Grundrecht gemäß Art. 19 in keinem Fall in seinem Wesensgehalt angetastet werden. Gemäß Art. 21 SV sind die Grundrechte in ihrem Wesen unabänderlich und binden Gesetzgeber, Richter und Verwaltung unmittelbar. Wendet man § 5 StVO auch auf Aufzüge an, so wird das Grundrecht der Versammlungsfreiheit in einem bestimmten Umfang von der Erlaubnis einer Behörde abhängig gemacht. Es gehört aber zu den Wesensmerkmalen der Grundrechte, daß ihre Ausübung jedermann freisteht, nicht vom Ermessen einer Behörde abhängig ist. Das Versammlungsrecht als verfassungsrechtlich geschützter Teil der öffentlichen Ordnung würde durch § 5 StVO seines Inhaltes beraubt. Wie das LG Hamburg in seiner Entscheidung vom 7. Februar 1952[1] ausführt, geht der Zweck des Versammlungsrechtes auch dahin, dem Staatsbürger auf alle Fälle zu ermöglichen, auch ohne Erlaubnis der Polizei seinen Willen oder etwaige Unzufriedenheiten durch Massenaufmärsche kundzutun. Es handelt sich hier um ein Dogma der Demokratie[2]. Daher kann dieses Recht nicht von der Erlaubnis einer Behörde abhängig gemacht werden.

ee) Vielfach wird in der Rechtslehre die Auffassung vertreten, daß der Passus in Art. 8 Abs. 2 GG "auf Grund eines Gesetzes" nur ein förmliches Gesetz voraussetze[3]. Die Gegenmeinung läßt jedoch genügen, wenn die Sache selbst in einem förmlichen Gesetz geregelt ist, die nähere Ausgestaltung kann durch Verordnung erfolgen[4]. Die StVO ist auf Grund eines förmlichen Gesetzes, nämlich des § 6 des Straßenverkehrsgesetzes vom 19. 2. 1952[5] erlassen worden. Dieses Gesetz enthält nirgendwo einen Hinweis darauf, daß durch die StVO auch in dem Bereich des Art. 8 GG eingegriffen werden darf. In diesem Zusammenhang ergibt sich folgende

---

1) DVBl 52, 314
2) Jellinek, Verw.R., S. 490. A.A. Hamann, GG, Art. 4 Anm. B 4 b
3) So z. B. Wernicke in Bonner Komm. Art. 2 Anm. II 2 f; v. Mangoldt-Klein, Art. 2 Anm. VII 1; Hamann, Art. 8 Anm. B 6; Giese, Art. 8 Anm. II 5; Maunz, Staatsrecht, S. 97; LG Hamburg, DVBl 52, 314.
4) Maunz-Dürig, Art. 2 Abs. 2 Anm. 4 c
5) BGBl I S. 837

weitere Überlegung: Wäre durch das StVG oder die StVO eine Beschränkung des Grundrechtes der Versammlungsfreiheit gewollt gewesen, so hätte gemäß Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG der Gesetzgeber dies zum Ausdruck bringen müssen. Das ist aber nicht geschehen. Man darf daraus wohl schließen, daß eine solche Beschränkung nicht gewollt war und somit auch Art.5 StVO nicht auf Aufzüge anzuwenden ist.

Der Gesetzgeber hat von der Ermächtigung des Art. 8 Abs. 2 GG durch den Erlaß des Versammlungsgesetzes vom 24. Juli 1953 Gebrauch gemacht. Dieses Gesetz stellt eine abschließende Regelung des Versammlungsrechtes dar[1]. Ein Verbot einer Versammlung oder eines Aufzuges nach anderen Rechtsvorschriften ist seit dem Erlaß dieses Gesetzes ausgeschlossen. Aufzüge können nur unter den Voraussetzungen des § 15 VersGes verboten werden. Diese Einschränkungsmöglichkeit entfällt jedoch nach § 17 VersGes für Prozessionen.

ff) Der Bundesgerichtshof nimmt indessen in dieser Frage einen anderen Standpunkt ein. In seiner Entscheidung vom 31. März 1953[2] geht er davon aus, daß die Polizei unter allen Umständen pflichtgemäß abwägen muß, ob die Belange des Veranstalters dem allgemeinen Verkehrsinteresse vorgehen und die öffentliche Ordnung nicht beeinträchtigt wird. Es heißt dann wörtlich:

"Nicht immer wird der Veranstaltung dabei der Vorrang zukommen können. Schon zwingende Verhältnisse können dies ausschließen, aber auch wichtige andere Umstände. Mit einer Anmeldepflicht allein wird der berechtigte Zweck dieser Vorschrift nicht erreicht; nur das Genehmigungsverfahren mit den dafür vorgesehenen Rechtsmitteln erlaubt es der Polizeibehörde, die Ordnung auf öffentlichen Straßen in solchen Fällen zu gewährleisten".

---

1) Vgl. die Ausführungen des Bundesministers des Innern, Dr. Dr. h. c. Lehr, in der 264. Sitzung d. Deutschen Bundestages am 6. Mai 1953 (Stenographische Berichte des Deutschen Bundestages - 1. Wahlperiode - S. 12852 f).
2) BGH Str. 4, 161

Der BGH begründet also die Anwendbarkeit des § 5 StVO aus dem Zweck, der erreicht werden soll. Diese Argumentation hält indessen einer näheren Nachprüfung nicht stand. Die Bestimmung des Zweckes einer Vorschrift und das Ziel, das damit erreicht werden soll, mag ein sehr wertvolles Hilfsmittel für die Auslegung der Rechtsvorschrift sein. Es ist auch unbedingt anzuerkennen, daß die Polizei ein Interesse daran hat, frühzeitig von einem beabsichtigten Umzug Kenntnis zu besitzen. Nur dann kann sie die notwendigen Vorkehrungen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit treffen. Auch wird man, wie noch darzulegen ist, der Polizei ein Weisungsrecht zugestehen müssen. Dies darf aber nicht so weit führen, daß die Abhaltung eines Umzuges vom Wohlwollen oder vom richterlich nicht nachprüfbaren pflichtgemäßen Ermessen[1] der Polizeibehörde abhängig gemacht wird. Es gehört zum Wesen aller Umzüge, daß sie sich auf öffentlichen Straßen bewegen. Dabei entsteht eine Konfliktsituation zwischen Aufzügen und öffentlichem Straßenverkehr[2]. Beide Interessen betrachtet der BGH offenbar als gleichwertig. Der BGH übersieht dabei jedoch, daß Aufzüge als verfassungsrechtlich geschützter Teil der öffentlichen Ordnung vor dem allgemeinen Straßenverkehr den Vorrang genießen. Hier handelt es sich um eine Grundentscheidung des Grundgesetzes. Der Straßenverkehr selbst kann somit kein "zwingendes Verhältnis" sein, das den Vorrang des Aufzuges in Frage stellt. Bezüglich anderer, auf sicherheitspolizeilichen Erwägungen beruhenden notwendigen Einschränkungen hat die Polizei ein Weisungsrecht, das vollauf ausreicht, um drohende Gefahren abzuwehren.

---

1) v. Mangoldt-Klein, BGG, Art. 19 Anm. V 6 c will das Ermessen, das den Behörden durch die Generalklauseln u. ä. Bestimmungen eingeräumt ist und wodurch das Grundrecht, wie v. Mangoldt-Klein es nennt, auf latente Art angetastet wird, der richterlichen Nachprüfung unterwerfen.

2) So betrachtet das OVG Münster, DVBl 53, 761, den öffentlichen Straßenverkehr als "schutzbedürftiges Interesse der Allgemeinheit" und subsumiert es unter "Rechte anderer" entsprechend dem Schrankentrias. Da aber die Anwendung des Schrankentrias auf Art. 4 und Art. 8 entsprechend der Rechtsprechung des BVerfG und des BGH abzulehnen ist, braucht auf diesen Einwand nicht mehr eingegangen zu werden.

gg) Es dürfte damit erwiesen sein, daß Aufzüge unabhängig von der Geltung des § 5 StVO materiell-rechtlich keiner Genehmigung der Straßenverkehrsbehörden bedürfen. Es bleibt damit zu prüfen, ob für die Straßenverkehrsbehörde durch den § 5 StVO ein sogenanntes gebundenes Ermessen vorgeschrieben wird, etwa in der Form, daß sie stets die Genehmigung zu erteilen hat, wenn ein durch Art. 8 GG garantierter Aufzug stattfindet. Das würde bedingen, daß die Straßenverkehrsbehörde darüber zu wachen hat, ob die Vorschriften des VersGes eingehalten werden. Das widerspricht jedoch dem Versammlungsgesetz (z. B. §§ 14, 15). Im VersGes ist lediglich die Rede von "zuständiger Behörde", ohne daß diese dort näher bestimmt ist. Wer also "zuständige Behörde" ist, richtet sich ausschließlich nach Landesrecht[1].

Aber noch aus einem weiteren Grund ist die Konstruktion des gebundenen Ermessens abzulehnen. Jedes Ermessen setzt voraus, daß die Behörde zumindest zwischen zwei Möglichkeiten wählen kann[2]. Dem steht nicht entgegen, wenn die Behörde nach einer Seite rechtlich gebunden ist[3]. Dort jedoch, wo überhaupt kein Spielraum für eine Ermessensentscheidung gegeben ist, ist das Handeln der Behörde nur noch auslegende Rechtsanwendung[4]. Gerade letzteres ist jedoch bei einem Aufzug gegeben. Zu prüfen hätte die Straßenverkehrsbehörde lediglich, ob ein Aufzug gegeben ist oder nicht. Die Annahme eines Aufzuges oder nicht ist keine Ermessensentscheidung, sondern nur die Subsumtion unter den in Rechtslehre und Rechtsprechung entwickelten Aufzugsbegriff. Hierbei handelt es sich also ausschließlich um Rechtsanwendung, für ein Ermessen ist dabei kein Raum.

---

1) Füßlein, VersGes, § 14 Anm. 5 - So ist z. B. im Saarland die "zuständige Behörde" durch Erlaß des Ministers des Innern vom 3. 2. 59 (Amtsbl. S. 545) bestimmt, und zwar ist es in den Fällen der §§ 5, 13 Abs. 1 Ziff. 1, 15 Ziff. 1 VersGes die Kreispolizeibehörde und in den Fällen der §§ 14 Ziff. 1 u. 15 Ziff. 2 VersGes die Ortspolizeibehörde.
2) Forsthoff, Verwaltungsrecht, S. 75
3) v. Turegg, Verwaltungsrecht, S. 29, Koehler, VerwGO, § 114 Anm. 11
4) Forsthoff, Verwaltungsrecht, S. 75 Anm. 2 mit weiteren Literaturnachweisen, Klinger, VerwGerO, § 42 Anm. G 2

Es kann somit als Ergebnis festgestellt werden, daß § 5 StVO nicht für Aufzüge gilt, die durch verfassungsrechtliche Bestimmungen geschützt sind (Art. 8 GG, Art. 6 SV). Die Erlaubnispflicht nach § 5 StVO bezieht sich lediglich auf solche Veranstaltungen, die nicht Aufzüge und Versammlungen unter freiem Himmel im Sinne des Versammlungsgesetzes sind[1]. Auch die Abhaltung einer Prozession wird somit durch § 5 StVO nicht berührt. Die Regelung der AVV steht zu diesem Ergebnis in Widerspruch.

b) Die Anmeldepflicht

Es besteht keine positiv-rechtliche Vorschrift, wonach Prozessionen und ähnliche Umzüge anmeldepflichtig sind. Aus einer Umdeutung des § 5 StVO läßt sich dieses Ergebnis nicht ohne weiteres ableiten[2]. Es ist zu prüfen, ob sich eine Anmeldepflicht der Prozession aus anderen rechtlichen Gesichtspunkten heraus begründen läßt. Eine solche Untersuchung ist deshalb berechtigt, weil für die Verwaltungsbehörden, insbesondere für die Polizei, aus sicherheitspolizeilichen Gründen ein Bedürfnis nach einer Voranmeldung besteht.

In den letzten drei Jahrzehnten hat sich der Kraftfahrzeugverkehr in einem ungeahnten Ausmaß entwickelt. Durch den Straßenverkehr drohen heute einer Prozession, wie auch jedem anderen Umzug, große Gefahren. Der polizeiliche Schutz der Prozession erstreckt sich daher in erster Linie auf Abwehr der Störungen, die einer Prozession durch den Straßenverkehr drohen.

Soweit es sich um herkömmliche Prozessionen etc. handelt, haben die Verwaltungsbehörden davon Kenntnis.

---

1) Vgl. auch Enderling, Versammlungsgesetz, § 15 Anm. 5
2) Dies haben verschiedene Gerichte offenbar versucht. Vgl. die Gründe zur Entscheidung des LG Hamburg, DVBl 52, 314 und BGH Str. 4, 161.

Sie wissen, daß diese alljährlich an einem bestimmten Tage regelmäßig zu derselben Zeit und etwa denselben Weg gehen. Sie können demnach ihre Maßnahmen treffen, insbesondere bestimmte Straßen während der Dauer der Prozession sperren und den Verkehr umleiten. Gerade die Umleitung des Verkehrs ist besonders wichtig. Wird dies unterlassen oder greift die Polizei bei einer größeren Ansammlung von wartenden Kraftfahrzeugen nicht regelnd ein, so können große Schäden entstehen. Je mehr Menschen an einer Prozession teilnehmen, je länger eine Prozession die Hauptverkehrsstraßen benutzt und je stärker der Verkehr ist, desto größer wird die Gefahr. Die regelnde Tätigkeit der Polizei ist daher bei Prozessionen wie überhaupt bei allen Aufzügen, soweit diese belebte Straßen berühren, eine unbedingte Notwendigkeit. Diese Tätigkeit der Polizei liegt sowohl im Interesse der Aufzugsteilnehmer selbst als auch im Interesse der übrigen Verkehrsteilnehmer.

Die Polizei kann dieser ihr gestellten Aufgabe jedoch nur dann nachkommen, wenn sie weiß, daß ein Umzug oder Prozession stattfindet bzw. stattfinden soll[1]. Eben weil die Prozession eine Sonderregelung im Versammlungsgesetz erfährt und § 5 StVO auf sie keine Anwendung findet, ist die Polizei bei nichtherkömmlichen Prozessionen meistens nicht über die Absicht informiert. Es ist daher zu prüfen, ob aus diesem Gesichtspunkte heraus eine Anmeldepflicht der Prozession zu bejahen ist.

Eine Anmeldepflicht läßt sich einmal aus den §§ 222, 230 StGB und zum anderen aus § 1 StVO begründen.

Gemäß §§ 222 und 230 StGB wird derjenige bestraft, dessen fahrlässiges Handeln oder Unterlassen den Tod eines anderen oder eine Körperverletzung hervorruft. Der starke Verkehr auf unseren Straßen ist ein Faktum. Diese Gefahr kennt jeder. Jeder, der einen Aufzug auf einer öffentlichen Straße veranstaltet, muß das berücksichtigen und dafür Sorge tragen, daß Leben und Gesundheit der Teilnehmer nicht mehr als unvermeidbar durch den Verkehr ge-

---

1) Delius in "Grundrechte", S. 152

fährdet werden. Der Veranstalter übernimmt insofern eine Garantenstellung, d. h. er übernimmt die Verantwortung dafür, daß alle nach allgemeiner Lebenserfahrung notwendigen Maßnahmen getroffen sind, die eine Gefahrdung des Umzuges durch andere Verkehrsteilnehmer ausschließen. Dieser Pflicht kann sich der Veranstalter auf zwei Arten entledigen: Einmal stellt er selbst Sicherheitsmänner auf, die herankommende Verkehrsteilnehmer auf den Umzug aufmerksam machen. Die getroffene Sicherheitsmaßnahme kann genügen, bietet aber im allgemeinen nicht die Sicherheit, wie wenn Polizeibeamte diese Aufgabe übernehmen. Den Weisungen der Polizeibeamten muß der Kraftfahrer gemäß § 2 Abs. 1 StVO Folge leisten, Privatpersonen können lediglich Hinweise auf bestehende Tatsachen geben. Daher ist der zweiten Möglichkeit, der Garantenpflicht Genüge zu tun, der Vorzug zu geben. Diese besteht in einer Benachrichtigung der Polizei. Gemäß § 14 PVG ist die Polizei verpflichtet, alle Störungen von der öffentlichen Ordnung fernzuhalten. Es ist daher Pflicht der Polizei, bei einer Prozession nach pflichtgemäßem Ermessen die Maßnahmen zu treffen, die erforderlich sind, um von der Prozession alle Störungen abzuwenden. Durch die Benachrichtigung der Polizei erfüllt der Veranstalter die ihm aus der Garantenstellung erwachsene Verpflichtung, denn seine Benachrichtigung veranlaßt die Polizei, von sich aus alle Vorkehrungen zu treffen, damit die Veranstaltung reibungslos ablaufen kann. In dieser Benachrichtigung ist daher gleichzeitig eine Aufforderung an die Polizei zu sehen, den Schutz der Prozession zu übernehmen. Dieser Aufforderung darf sich die Polizei nicht entziehen, denn ihre Verpflichtung dazu besteht auch ohne die Benachrichtigung bzw. Aufforderung. Die Benachrichtigung hat daher lediglich den Sinn, die Polizei auf eine Veranstaltung auf einer Verkehrsstraße aufmerksam zu machen, die zu schützen ihre Aufgabe ist.

Auch die Prozession ist ein Verkehrsteilnehmer, auch für sie gilt die Grundregel des § 1 StVO. Sie muß sich so verhalten, daß kein anderer mehr als nach den Umständen unvermeidbar behindert oder belästigt wird. Unvermeidbar heißt dabei trotz Anwendung der im Einzelfall zuzumutenden

Vorkehrungen[1]. Daher darf auch die Prozession keinen Verkehrsteilnehmer mehr behindern oder belästigen, als dies für einen reibungslosen Ablauf der Prozession mit all ihren Nebenerscheinungen notwendig ist. Die Behinderung und Belästigung wird auf ein Mindestmaß herabgedrückt, wenn herannahende Verkehrsteilnehmer rechtzeitig auf das Annähern der Prozession aufmerksam gemacht werden und der Verkehr umgeleitet werden kann. Solche und ähnliche Maßnahmen können nur wirksam durch Polizeibeamte getroffen werden. Man darf daher auf Grund von § 1 StVO verlangen, daß die Polizei von der Absicht, eine Prozession oder ähnlichen Umzug abzuhalten, rechtzeitig unterrichtet wird. Dann kann die Polizei die Maßnahmen treffen, die eine Störung der Prozession durch Verkehrsteilnehmer und eine übergroße Belästigung und Behinderung der Verkehrsteilnehmer durch die Prozession abwenden. Diese Benachrichtigungspflicht gehört im Zeitalter des modernen Verkehrs mit zu den Pflichten, die dem Prozessionsveranstalter aus § 1 StVO erwachsen.

Sofern eine Prozession über eine belebte Straße führt, erwächst dem Prozessionsleiter die Pflicht, dafür zu sorgen, daß weder die Prozessions- noch die sonstigen Verkehrsteilnehmer gefährdet werden. Versäumt der Veranstalter fahrlässig diese Pflicht, so kann er nach § 1 in Verbindung mit § 49 StVO bestraft werden. Ist auf das Versäumnis des Prozessionsleiters der Tod eines Menschen oder eine Körperverletzung ursächlich zurückzuführen, so kann der Leiter aus § 222, 230 StGB bestraft werden. Eine Benachrichtigungspflicht der Polizei besteht dagegen nicht,

1. wenn der Umzug über Wege führt, die zumindest zu dieser Zeit nicht begangen werden (z. B. Bittprozessionen über Feldwege) oder

2. wenn der Prozessionsveranstalter alle geeigneten und erforderlichen Sicherheitsmaßnahmen von sich aus treffen kann und getroffen hat oder

3. wenn dem Prozessionsveranstalter bekannt ist, daß die Polizei bereits hinreichend informiert ist.

---

1) Müller, Straßenverkehrsrecht, § 1 StVO A 9

Liegt keiner dieser drei Fälle vor, dann ist der Prozessionsveranstalter verpflichtet, die Polizei oder eine sonstige örtlich und sachlich zuständige Verwaltungsbehörde zu benachrichtigen. Versäumt er diese Pflicht, so kann das eine strafbare Handlung sein. Weiterhin ist es möglich, daß im Falle einer Pflichtversäumnis des Prozessionsveranstalters gegen denselben auch zivilrechtliche Ansprüche geltend gemacht werden können.

7. Die Anwendbarkeit der sonstigen Normen der StVO

a) Die Vorschriften der StVO finden nur insoweit Anwendung, als sie sicherheitspolizeiliche Elemente enthalten

Es wurde bereits dargelegt, daß die Prozession Verkehrsteilnehmer i. S. der StVO ist. An dieser Stelle ist nun zu prüfen, welche Normen der StVO und in welchem Umfange diese Anwendung auf Prozessionen finden.

Hier wird die Bedeutung des Freiheitsbegriffes des Grundgesetzes deutlich sichtbar. Wie schon in Abschnitt II hervorgehoben wurde, kann eine Prozession die stärkeren Grundrechte für sich in Anspruch nehmen. Das Recht der Prozession geht allen Verkehrsinteressen vor. Einschränkungen der Prozession und damit der von ihr in Anspruch genommenen Grundrechte sind nur auf Grund sicherheitspolizeilicher Bestimmungen zulässig. Aus reinen verkehrstechnischen Gründen darf die Durchführung der Prozession nicht beschränkt werden. Allgemeine Verkehrsinteressen haben der Prozession gegenüber zurückzutreten[1]. Die Normen der StVO sind daher dahingehend zu untersuchen, ob sie sicherheitspolizeiliche Elemente enthalten, die ihre Anwendung und damit eine Beschränkung der Prozession rechtfertigen.

---

1) Daher kann auch der Auffassung von v. Mangoldt-Klein, Das BGG, Art. 2 Anm. VI 1 d, nicht gefolgt werden. Dort heißt es, die Prozession könne unter Berufung auf Art. 8 GG unterbrochen werden, um den Verkehr durchzuschleusen. Beim Segen (Bsp. Fronleichnamsprozession) sei dies jedoch wegen Art. 4 GG nicht gestattet.

b) Die Bedeutung des § 1 StVO

Eines dürfte von vorneherein feststehen, nämlich daß § 1 StVO, die Grundregel, anwendbar ist. Der § 1 StVO hat eine Doppelnatur: Er ist einmal eine selbständige Rechtsnorm, die überall dort zum Tragen kommt, wo keine speziellen Bestimmungen bestehen. Daneben trägt er subsidiären Charakter, d. h. wo spezielle Bestimmungen vorhanden sind, ist er nicht anwendbar. Er ist jedoch dann anwendbar, wenn eine spezielle Norm der StVO verletzt wurde und daneben ein Erfolg, wie ihn § 1 StVO vorsieht, eingetreten ist[1]. Daraus ergibt sich, daß § 1 StVO eine grundsätzliche Bedeutung hat. Wenn die StVO überhaupt anwendbar ist, dann muß es auch deren Grundregel, der § 1 StVO, sein.

Doch ergeben sich für die Anwendung dieser Vorschrift gewisse Einschränkungen, die sich aus der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung der Prozession ableiten lassen. Ausgangspunkt der Betrachtungen ist also, daß die übrigen Verkehrsteilnehmer nicht gleichberechtigt neben der Prozession stehen, sondern daß die Prozession bevorrechtigt ist. Auf Grund ihrer besonderen Stellung darf durch eine Prozession der übrige Verkehr behindert werden. Grundsätzlich obliegt die Beurteilung, wie weit die Prozession die Straße für sich in Anspruch nehmen darf, allein dem Veranstalter der Prozession. Er entscheidet frei darüber. Dabei ist der Grad der Feierlichkeit, die Anzahl der Teilnehmer und der Zweck der Prozession zu berücksichtigen. Alle diese Komponenten zusammen genommen ergeben die Richtschnur dafür, inwieweit die Prozession für eine ungestörte Durchführung die Straße in Anspruch nehmen darf. Da aber Feierlichkeit und Zweck der Prozession wesentliche Komponenten sind und diese nicht von den Verwaltungsbehörden bestimmt werden können, muß es allein dem Prozessionsveranstalter überlassen bleiben, festzusetzen, in welchem Grade die Prozession von ihren Vorrechten Gebrauch macht. Eine nach diesen Gesichtspunkten vorgenommene Klassifizierung der Prozession

---

1) Müller, Straßenverkehrsrecht, Vorbem. II c vor § 1 StVO

ergibt sehr feine Abstufungen. Man kann darin leicht den Punkt erkennen, in dem der Prozessionsbegriff des Versammlungsgesetzes von dem des Straßenverkehrsrechtes abweicht. Der Prozessionsbegriff der StVO unterscheidet sich von dem des Versammlungsgesetzes u. a. darin, daß bei einer Prozession i. S. der StVO ein besonderer Grad der Feierlichkeit verlangt wird. Ist dieser besondere Grad der Feierlichkeit nicht mehr gegeben, so liegt keine Prozession i.S. der StVO vor, wohl aber kann es noch eine solche i. S. des VersGes sein. Die Prozession muß sich dann in verkehrsrechtlicher Hinsicht behandeln lassen wie jeder andere Aufzug. Da § 48 StVO nicht anwendbar ist, müssen Verkehrs- und Aufzugsteilnehmer gegenseitige Rücksichtnahme üben. Keinesfalls besteht jedoch ein Vorrecht des übrigen Straßenverkehrs, ein solches wäre durch nichts zu begründen. Der Aufzug muß zwar den Verkehr dulden, diese Duldungspflicht geht aber nicht so weit, daß der Aufzug sich in seinem Zusammenhang zerreißen lassen muß. Daher ist es Aufgabe der Polizei, wenn notwendig, die anderen Verkehrsteilnehmer so durch den Verkehr zu schleusen, daß sowohl dieser als auch die hier in Rede stehende Prozession so wenig wie möglich gestört wird. Die Fahrzeugführer müssen auf Grund der Pflicht zur gegenseitigen Rücksichtnahme es auf sich nehmen, kurze Zeit zu halten, bis mehrere Fahrzeuge sich angesammelt haben, die von den Polizeibeamten dann zusammen durchgeschleust werden. Auch kann den Kraftfahrern zugemutet werden, eine Lücke in der Prozession abzuwarten. Daß dabei die notwendigen Vorkehrungen getroffen werden müssen, um die Sicherheit der Prozessionsteilnehmer zu gewährleisten, steht wohl außer Frage.

Die vorstehenden Überlegungen zeigen weiter die Grenzen, die dem Veranstalter einer Prozession gezogen sind. Das Recht auf die Straße ist - vorausgesetzt, daß alle anderen Bedingungen gleichbleiben - proportional der Feierlichkeit der Prozession. Eine feste Norm läßt sich in dieser Beziehung nicht aufstellen. Überschreitet aber der Veranstalter diese Grenzen, so ist sein Handeln Rechtsmißbrauch. Dies stellt in jedem Fall einen Verstoß gegen § 1 StVO dar, denn nun wird der Straßenverkehr durch die Prozession widerrechtlich behindert.

Selbstverständlich gilt die Vorschrift des § 1 StVO auch für die einzelnen Prozessionsteilnehmer. Dieser Paragraph findet dann Anwendung, wenn sie den Tatbestand des § 1 erfüllen und sich gleichzeitig anders verhalten, als es durch die Prozessionsleitung bzw. die Aufseher angeordnet ist. Bei einer kleinen Prozession z. B. kann der Veranstalter die Weisung geben, nur die rechte Hälfte der Fahrbahn zu benutzen; diejenigen Personen, die diese Weisung mißachten und die linke Hälfte benutzen, sind selbständig verantwortlich für ihr Verhalten.

Es darf also als Grundsatz herausgestellt werden, daß die Prozession die ganze Straße ohne Rücksicht auf den sonstigen Verkehr in Anspruch nehmen darf, jedoch nur insoweit, als dies zur Wahrung der Feierlichkeit der Prozession geboten ist. Wo der Grad der Feierlichkeit nicht so groß ist, gebietet § 1 StVO auch auf den übrigen Straßenverkehr Rücksicht zu nehmen.

c) Verkehrsregelung und Prozessionen

Der § 2 StVO verpflichtet alle Verkehrsteilnehmer, die Weisungen und Zeichen der Polizeibeamten zu beachten. Es bleibt zu untersuchen, ob dieses Weisungsrecht der Polizei auch gegenüber Aufzügen und insbesondere Prozessionen besteht.

Als Verkehrsteilnehmer unterliegt jeder Aufzug, also auch die Prozession, den Vorschriften der StVO. Ein Weisungsrecht der Polizei gegenüber der Prozession als Verkehrsteilnehmer muß daher grundsätzlich bejaht werden. Eine zweite Frage, die sich daran anschließt, ist, wieweit dieses Weisungsrecht geht. Es wird begrenzt durch die Sonderrechte des Umzuges. So dürfen z. B. keine Weisungen erteilt werden, die das Sonderrecht der Prozession nach § 48 StVO aufheben. Vielmehr müssen die Weisungen, die die Polizei erteilt, den Zweck verfolgen, die Prozession gefahrlos und ohne Gefährdung irgendwelcher Rechtsgüter ihren Weg zu ermöglichen. Eine Begrenzung des polizeilichen Weisungsrechts ergibt sich also nur aus dem Inhalt der Weisung selbst.

In diesem Zusammenhang ist auf die Frage einzugehen, welches Verhältnis zwischen Prozession und der allgemeinen Verkehrsregelung besteht. Zunächst ist zu untersuchen, ob die durch Lichtsignale an Straßenkreuzungen gegebenen Regelungen durch Prozessionen zu beachten sind. Dem steht nicht nur der § 48 StVO, der ein "Vorfahrtsrecht" eigener Art schafft, entgegen, sondern vielmehr können aus allgemeinen Erwägungen die Lichtsignale keine verbindliche Verkehrsregelung für Aufzüge sein. Durch die Beachtung der Lichtsignale an den Straßenkreuzungen würde ein Aufzug oftmals unterbrochen und dadurch fast unmöglich gemacht werden. Dem steht jedoch die verfassungsrechtliche Garantie der Aufzüge entgegen. Die örtliche Sonderregelung, wie sie die Lichtsignale darstellen, müssen gegenüber diesem übergeordneten Prinzip zurücktreten. Jedoch wird man eine Einschränkung machen müssen. Gesetzt den Fall, die Spitze eines Aufzuges erreicht eine solche Signalanlage, die gerade den Verkehr nach der Seite freigibt, dann muß man dem Aufzug zumuten zu warten, bis die Lichtanlage für den Aufzug den Weg freigibt. Die von der Seite kommenden Fahrzeuge dürfen sich darauf verlassen, daß die Kreuzung für sie frei ist[1]. Anders ist es, wenn sich der Aufzug bereits auf der Kreuzung befindet. Dann kann jeder von der Seite kommende Verkehrsteilnehmer erkennen, daß ein Aufzug stattfindet. Die Lichtsignale brauchen dann von dem Aufzug nicht mehr beachtet zu werden. Es bedarf wohl keiner weiteren Erläuterung, daß diese für alle Aufzüge geltende Regelung auch bei Prozessionen - nicht nur i. S. des § 48 StVO, sondern im Sinne des VersGes - anzuwenden ist.

Die nächste Frage, die in diesem Zusammenhang zu beantworten ist, geht dahin, wie sich Prozessionen gegenüber der durch Verbots- und Gebotsschilder sowie Hinweisschilder zum Ausdruck kommenden allgemeinen Verkehrsregelung zu verhalten haben. Hier läßt sich kein genereller Grundsatz aufstellen. Es ist vielmehr von Fall zu Fall zu untersuchen, inwieweit diese Regelung durch sicherheitspolizeilichen Erwägungen berechtigt ist. So ist z. B. die Frage der Ein-

---

1) BGH in VRS 6, 440, weiter BGH in NJW 54, 1493

bahnstraße von großer Bedeutung. Hier wird man unterscheiden müssen, ob die Prozession die Straße für sich allein in Anspruch nimmt oder ob sie den sonstigen Straßenverkehr neben sich gestattet. Läßt sie den sonstigen Straßenverkehr neben sich zu, so würde es eine unverhältnismäßige Gefährdung aller Teilnehmer bedeuten, wenn sie entgegen der allgemeinen Fahrtrichtung ziehen würde. Ein solches Verhalten der Prozession ließe sich durch nichts begründen. Das Sperren der Straße in einer Richtung berührt nicht die grundsätzliche Frage des Gemeingebrauches, viel weniger noch die Rechte eines Umzuges. Grundsätzlich wird man also aus sicherheitspolizeilichen Gründen verlangen müssen, daß das Gebot "Einbahnstraße" befolgt wird. Eine Nichtbefolgung dieses Gebots würde die Prozessionsteilnehmer auf das schwerste gefährden. In diesem Zusammenhang darf noch darauf hingewiesen werden, daß eine Prozession der eben geschilderten Art, auch die rechte Fahrbahnseite zu benutzen hat.

Anders stellt sich die Frage, wenn die Prozession die gesamte Straße für sich in Anspruch nimmt. Zieht eine solche Prozession gegen die Fahrtrichtung einer Einbahnstraße, so ist es notwendig, daß das andere Ende der Einbahnstraße gesperrt wird, also dafür zu sorgen, daß der Prozession keine Fahrzeuge entgegenkommen. Geht die Prozession jedoch in Fahrtrichtung, so ist die ganze Einbahnstraße ebenfalls für den gesamten übrigen Straßenverkehr gesperrt. Der verkehrstechnische Erfolg ist also derselbe. Lediglich brauchen in diesem Fall am anderen Ende der Einbahnstraße keine Verkehrsposten aufgestellt zu werden, die den Fahrzeugverkehr sperren. Das wäre zweifellos eine Erleichterung für die Polizei. Irgendwelche Interessen - außer einer Arbeitserleichterung für die Polizei - werden jedoch nicht gefährdet, wenn die Prozession entgegen der Einbahnstraße zieht. Insbesondere fallen hier die sicherheitspolizeilichen Erwägungen weg, sie rechtfertigen nicht ein Verbot gegen die Einbahnstraße zu ziehen. Reine verkehrspolizeiliche Gesichtspunkte allein würden, wie schon erwähnt, ein solches Verbot nicht rechtfertigen. Dieselben für Einbahnstraßen geltenden Grundsätze gelten auch für die Ge-

botszeichen nach den Bildern 24 bis 27 a der Anlage zur StVO. Indessen wird man von Fall zu Fall untersuchen müssen, ob das Gebotszeichen lediglich aus verkehrstechnischen Gründen oder aus sicherheitspolizeilichen Motiven aufgestellt wurde.

d) Die übrigen Vorschriften der StVO

Das Verhältnis zwischen Prozession und Eisenbahn wurde bereits dargelegt. Dabei wurde gezeigt, daß die Eisenbahn den Vorrang vor Prozessionen besitzt. Würde eine Prozession trotz Herannahen eines Zuges den Bahnübergang passieren, so entstände daraus eine unmittelbare Gefahr für Leben und Gesundheit der Prozessionsteilnehmer. Daraus folgt, daß die an solchen Bahnübergängen aufgestellten Verkehrszeichen eindeutig sicherheitspolizeilichen Charakter tragen und von Prozessionen unbedingt beachtet werden müssen. Der § 3 a StVO findet also auf Prozessionen Anwendung.

Daß der § 4 StVO auf Prozessionen nicht anwendbar ist, ergibt sich bereits aus dem Text dieser Vorschrift. Aus "Gründen der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs" ist ein Eingriff in das Versammlungsrecht nicht zulässig. Die Benutzung bestimmter Straßen kann die Verwaltungsbehörde der Prozession nicht unter Hinweis auf diese Vorschrift verbieten.

Die Vorschrift des § 11 StVO gilt, wie aus der Einteilung der StVO zu ersehen ist, lediglich für den Fahrzeugverkehr. Für Fußgänger und marschierende Abteilungen (§ 38 StVO) ist nicht vorgeschrieben, daß sie bei einer Richtungsänderung dieselbe anzeigen müssen. Daraus folgt, daß auch Prozessionen beabsichtigte Richtungsänderungen nicht unbedingt anzeigen müssen. Wenn auch zu solchem Verhalten kein Zwang besteht, so ist es in vielen Fällen dennoch ratsam und zweckmäßig, die Richtungsänderung anzuzeigen. Ein Unterlassen dieser Maßnahme kann u. U. als Fahrlässigkeit ausgelegt werden.

Auf die gleiche Interessenlage bei marschierenden Abteilungen und Prozessionen sowie andere Aufzüge wurde bereits hingewiesen. Die Vorschrift des § 38 Abs. 2 StVO, wonach bei Dunkelheit marschierende Abteilungen sich durch Beleuchtungseinrichtungen kenntlich machen müssen, gilt zwar nicht direkt für Prozessionen. Die freiwillige Beachtung dieser Vorschrift ist jedoch sehr empfehlenswert, sofern die Prozession nicht mit anderen Mitteln, wie es z. B. bei Lichterprozessionen der Fall ist, genügend erkennbar ist. Wird die Prozession durch den bestehenden Straßenverkehr äußerst stark gefährdet, so kann sich die Pflicht, solche Sicherheitsmaßnahmen zu treffen, bereits aus § 1 StVO ergeben und Gegenstand einer auf § 2 StVO gestützten polizeilichen Verfügung sein.

In diesem Zusammenhang ist noch einmal darauf hinzuweisen, daß die Vorschriften für Fußgänger auf Prozessionen ebenso wenig anwendbar sind wie auf marschierende Abteilungen. Sofern die Prozession nicht die gesamte Straße für sich in Anspruch nimmt, hat sie die rechte Seite, und nicht, wie § 37 StVO vorschreibt, die linke Straßenseite zu benutzen.

C. Die Anwendung des VersGes auf Prozessionen

1. Die Ordnungsvorschriften des VersGes

Das Versammlungsgesetz regelt im Gegensatz zum früheren RVG nicht nur das Verhältnis zwischen öffentlicher Gewalt und den vom Versammlungsrecht Gebrauch machenden Bürgern, vielmehr versucht das jetzt geltende Gesetz auch eine innere Ordnung bezüglich der Versammlungen und Aufzüge zu schaffen. Der Regierungsentwurf trug daher nicht zu Unrecht die Bezeichnung "Versammlungsordnungsgesetz"[1]. Unter der Berücksichtigung der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung der Prozession ist daher im folgenden zu untersuchen, inwieweit die Vorschriften des VersGes Anwendung finden.

---

1) Vgl. Drucksache Nr. 1102 der 1. Session des Deutschen Bundestages.

Das Versammlungsgesetz enthält in § 19[1] die ausschließliche Regelung für Aufzüge[2]. Die sonstigen Vorschriften des Versammlungsgesetzes gelten für Aufzüge nur in dem Umfang, in dem § 19 VersGes ausdrücklich auf sie verweist. Dies geschieht lediglich bezüglich der Ordner, für sie gelten die §§ 9 Abs. 1 und 18 VersGes[3]. Weitere Beschränkungen, als sie die vorgenannten Bestimmungen vorsehen, dürfen einen Aufzug bzw. dem Veranstalter eines Aufzuges nicht auferlegt werden.

Da gemäß § 17 VersGes lediglich die §§ 14 - 16 VersGes für Prozessionen etc. nicht gelten, muß im Umkehrschluß angenommen werden, daß § 19 VersGes auf Prozessionen Anwendung findet.

Die Absätze 1 bis 3 regeln das Verhältnis zwischen Veranstalter und Teilnehmer des Aufzuges. Der Absatz 4 gibt der Polizei ein selbständiges Eingriffsrecht in den Aufzug. Auch die Ordner können gegenüber den Teilnehmern bindende Anordnungen treffen.

---

1) § 19 VersGes lautet:
"(1) Der Leiter des Aufzuges hat für den ordnungsmäßigen Ablauf zu sorgen. Er kann sich der Hilfe ehrenamtlicher Ordner bedienen, für welche die §§ 9 Abs. 1 und 18 gelten.
(2) Die Teilnehmer sind verpflichtet, die zur Aufrechterhaltung der Ordnung getroffenen Anordnungen des Leiters oder der von ihm bestellten Ordner zu befolgen.
(3) Vermag der Leiter sich nicht durchzusetzen, so ist er verpflichtet, den Aufzug für beendet zu erklären.
(4) Die Polizei kann Teilnehmer, welche die Ordnung gröblich stören, von dem Aufzug ausschließen."

2) Füßlein, VersGes, § 19 Vorbem.,
Enderling, VersGes, § 19 Anm. 1

3) § 9 Abs. 1 VersGes lautet:
"(1) Der Leiter kann sich bei der Durchführung seiner Rechte aus § 8 der Hilfe einer angemessenen Zahl ehrenamtlicher, unbewaffneter Ordner bedienen. Diese müssen volljährig sein und sind ausschließlich durch weiße Armbinden, die nur die Bezeichnung "Ordner" tragen dürfen, kenntlich zu machen."
§ 18 Abs. 2 VersGes lautet:
"Die Verwendung von Ordnern bedarf polizeilicher Genehmigung. Sie ist bei der Anmeldung zu beantragen."

Im Gegensatz zu sonstigen Aufzügen nimmt die Prozession nicht nur am Schutze des Art. 8 GG, sondern auch am Schutz des Art. 4 GG teil. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß nicht alle Eingriffsmöglichkeiten in einen Aufzug, die Art. 8 GG zuläßt, auch bei Prozessionen gestattet sind. Es besteht daher Veranlassung zu untersuchen, ob die §§ 18 Abs. 2 und 19 Abs. 4 VersGes auch bei Prozessionen anwendbar sind.

Zunächst soll also die Frage geprüft werden, ob die Verwendung von Ordnern bei Prozessionen der polizeilichen Genehmigung bedarf. Dabei ist es von Interesse zu wissen, aus welchem Grunde der Gesetzgeber die Vorschrift des § 18 Abs. 2 VersGes geschaffen hat. Das Motiv dafür dürfte zweifelsohne die schlechten Erfahrungen gewesen sein, die man in den Jahren von 1919 bis 1933 machte[1]. Der übermäßig große "Saalschutz", den gewisse radikale Parteien aufstellten, verhinderte von vorneherein eine freie Meinungsäußerung, jede Mißfallenskundgebung wurde mit Gewalt unterdrückt. Mit einem zu großen Saalschutz kann also sehr leicht Mißbrauch getrieben werden. Daher sieht das neue Versammlungsgesetz vor, daß bei Versammlungen in geschlossenen Räumen die Polizei die Zahl der Ordner beschränken kann. Bei Aufzügen ist die Lage ähnlich. Eine zu große Zahl von Ordnern ist geeignet, die Aufzugsteilnehmer zu terrorisieren. Man hat deshalb bei der Schaffung des Versammlungsgesetzes auch die Frage geprüft, ob nicht noch weitergehende Beschränkungen bezüglich der Ordner dem Veranstalter auferlegt werden sollen[2].

Diese Motive, von denen der Gesetzgeber ausging, treffen auf Prozessionen nicht zu. Im Gegenteil, schon in polizeistaatlicher Zeit begegnete man, wie bereits an anderer Stelle dargelegt wurde, den Prozessionen mit einer gewissen Großzügigkeit, weil durch sie keine politische Manifestation zu befürchten war. Es fehlt daher an jeder

---

1) Vgl. Stenogr. Berichte der 83. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 12. September 1950, S. 3130
2) Vgl. Stenogr. Berichte der 220. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 26. Juni 1952, S. 9735 f.

inneren Berechtigung, die Verwendung von Ordnern bei einer Prozession von einer polizeilichen Genehmigung abhängig zu machen.

Eine notwendige Folge des Art. 4 GG ist auch die freie Gestaltung der gottesdienstlichen Handlungen durch die Kirchen selbst. Ein Eingriff in dieses Recht der Kirche würde eine Verletzung der kirchlichen Autonomie bedeuten. Das Grundrecht der freien Religionsausübung beinhaltet nicht nur die Freiheit der Einzelperson, sondern notwendig auch die von staatlicher Bevormundung freie Durchführung religiöser Handlungen der Kirche. In welcher Reihenfolge eine Prozession geht, wie sie sich aufstellt und formiert, welche innere Ordnung sie hat, darüber kann nur die Kirche selbst entscheiden. In diesem Zusammenhang gewinnt auch die Tatsache an Bedeutung, daß die Kirche eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ist und dieses Recht durch die Verfassung garantiert ist. Die originären Hoheitsbefugnisse der Kirche gegenüber ihren Mitgliedern werden so durch den Staat anerkannt[1]. Wenn die Hoheitsbefugnisse der Kirche überhaupt in irgendeiner Form praktisch werden sollen, dann muß das zumindest auf dem eigentlichsten Gebiet der Kirche geschehen, nämlich in der Gestaltung religiöser Handlungen. Hier kann und darf der Staat einfach nicht eingreifen, ohne diesen elementaren Verfassungsgrundsatz selbst zu durchbrechen. Die Anerkennung der Kirche als originäre öffentlich-rechtliche Einrichtung wäre sinnlos, wenn der Staat der Kirche nicht gestatten würde, einen eigenen Ordnungsdienst bei ihren religiösen Veranstaltungen einzurichten. Daraus ergibt sich nur der einzig mögliche Schluß, nämlich daß die Bestellung von Ordnern bei religiösen Veranstaltungen keiner staatlichen Kontrolle unterliegen darf. Würde die Polizei, formalrechtlich gestützt auf § 18 Abs.2 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 VersGes, die vorherige Genehmigung für die Verwendung von Ordnern bei Prozessionen

---

1) Art. 137 Abs. 3 RV, Art. 1 Abs. 2 Reichskonkordat, Erler, Kirchenrecht, S. 84, Hesse, Rechtsschutz durch staatliche Gerichte im kirchlichen Bereich, S. 67 f.

fordern, so würde sie sich dadurch in Widerspruch zu der Verfassung stellen. Der § 18 Abs. 2 VersGes findet daher auf Prozessionen keine Anwendung.

Anders liegt der Fall dagegen bei § 19 Abs. 4 VersGes. Den Ausschluß von Teilnehmern, welche die Prozession stören, nimmt die Polizei zum Schutze der Prozession vor. Es gelten hierbei die im Abschnitt III A 3 c aufgestellten Grundsätze. Damit ist jedoch die Frage noch nicht beantwortet, wer für die Feststellung, ob eine gröbliche Störung vorliegt, zuständig ist. Geht man auch hier von der Autonomie der Kirche aus, so fällt die Antwort nicht schwer. Auch der Ausschluß von Teilnehmern aus einer Prozession durch die Polizei ist wesensmäßig ein Eingriff in eine innerkirchliche Angelegenheit[1]. Daher kann der Ausschluß einzelner Teilnehmer nur mit Einverständnis des Veranstalters oder seines Vertreters (Ordner) erfolgen. Eine weitere Frage, die in diesem Zusammenhang auftaucht, ist, ob auch der Veranstalter der Prozession selbst Teilnehmer ausschließen darf. Nach § 19 VersGes ist der Veranstalter dazu nicht berechtigt[2]. Wenn diese Lösung auch bei politischen Veranstaltungen auf Grund der Erfahrungen in der Vergangenheit verständlich ist, so begegnet sie dennoch bei Prozessionen stärksten Bedenken. Die Kirche als öffentlich-rechtliche Einrichtung hat gewisse Hoheitsbefugnisse, die ihr nicht durch ein einfaches Gesetz genommen werden dürfen. Würde man der Kirche das Recht, Störer von ihren Veranstaltungen auszuschließen, nehmen, so bedeutet das einen nicht unwesentlichen Eingriff in ihre Autonomie. Daher wird man davon ausgehen müssen, daß der Veranstalter von Prozessionen das Recht hat, selbständig Störer von dem Umzug auszuschließen. Dazu kann er notfalls die Hilfe der Polizei in Anspruch nehmen.

---

1) Hesse, Rechtsschutz durch staatliche Gerichte im kirchlichen Bereich, S. 68:
"Der Begriff "ihre Angelegenheiten" bezeichnet alle diejenigen Bereiche ihres Handelns, in denen sich der ihnen aufgetragene Dienst vollzieht oder die für den Vollzug dieses Dienstes unentbehrlich sind".
2) Enderling, Versammlungsgesetz, § 19 Anm. 3.

2. Die Strafbestimmungen des VersGes

Da die Prozessionen als Aufzüge unter das Versammlungsgesetz fallen und lediglich die §§ 14 bis 16 VersGes auf sie nicht anwendbar sind, treffen auch die strafrechtlichen Schutzvorschriften auf sie zu.

Zunächst wird das Versammlungsrecht als solches durch § 21 VersGes geschützt. § 21 VersGes stellt die Strafandrohung für den Fall dar, daß jemand versucht, einen nicht verbotenen Aufzug zu vereiteln. Diese Bestimmung trifft auch auf Prozessionen zu. Die Prozession wird durch diesen Paragraphen vor Angriffen dritter Personen geschützt.

Es brauchen hier nicht alle im Versammlungsgesetz weiter aufgeführten Tatbestände einzeln aufgezählt zu werden. Die allgemein geltenden von Rechtslehre herausgearbeiteten Sätze gelten auch für Prozessionen[1]. Nur einzelne, speziell bei Prozessionen auftretende Erscheinungsformen seien hier besonders erwähnt. Insbesondere ist der besondere, feierliche Charakter der Prozession hervorzuheben. Eine Vereitlung der Prozession ist dementsprechend schon bei solchen Störungen gegeben, die andere Aufzüge noch nicht beeinträchtigen würden. Dasselbe gilt auch für das Merkmal der groben Störungen. Eine grobe Störung einer Prozession kann z. B. auch dann vorliegen, wenn die Schutzvorschrift des § 48 StVO durch Kraftfahrzeuge nicht beachtet wird. Gerade auf diesem Gebiet dürfte einer der Hauptanwendungsfälle dieser Vorschrift liegen. Dabei ist jedoch darauf zu achten, ob die Fahrer der Kraftfahrzeuge die Absicht haben, die Prozession zu vereiteln. Eine bloße Belästigung der Prozession erfüllt die Tatbestandsmerkmale des § 21 VersGes noch nicht. Im Einzelfall wird zu prüfen sein, inwieweit § 21 VersGes mit § 167 StGB konkurriert.

Bezüglich des § 22 VersGes ergeben sich für Prozessionen keine Besonderheiten. Es gelten die allgemeinen Grund-

---

1) Eine eingehende Kommentierung der Strafbestimmungen des Versammlungsgesetzes ist bei Füßlein, Versammlungsgesetz, erfolgt.

sätze auch uneingeschränkt für Prozessionen.

Weiterhin treffen auf Prozessionen die Vorschriften des § 29 Ziff. 2 VersGes zu. Der § 29 VersGes stellt verschiedene Übertretungstatbestände auf. Der § 29 Ziff. 2 VersGes droht die Übertretungsstrafe demjenigen an, der trotz wiederholter Zurechtweisung fortfährt, den Ablauf des Aufzuges zu stören. Sinngemäß kann diese Vorschrift nur auf solche Personen zutreffen, die selbst Teilnehmer des Aufzuges sind. Es handelt sich hierbei also um Störungen, die - im vorliegenden Falle - von Teilnehmern der Prozession verursacht werden. Diese Vorschrift ist nicht anwendbar auf Außenstehende, Zuschauer etc., also auf Personen, die von außen her den Ablauf der Prozession stören. Bei diesen ist vielmehr der § 360 Ziff. 11 StGB in Betracht zu ziehen.

Der § 29 Ziff. 3 VersGes kann nur im Zusammenhang mit § 19 VersGes verstanden werden. Er gilt also nur für Teilnehmer, die ausgeschlossen wurden.

D. Die Schutzvorschriften des Strafgesetzbuches

Keiner besonderen Begründung bedarf es, daß die Vorschriften des Strafgesetzbuches auch anläßlich von Prozessionen zu beachten sind. Einige dieser Vorschriften indessen haben bei Prozessionen in besonderem Maße praktische Bedeutung. Auf diese soll nachfolgend näher eingegangen werden.

Zunächst enthält § 360 Ziff. 11 StGB eine auch für Prozessionen wichtige Schutzvorschrift. Der Begriff des groben Unfuges wird in Rechtsprechung und Rechtslehre[1] definiert als eine Handlung, welche den äußeren Bestand der öffentlichen Ordnung unmittelbar stört oder gefährdet, so daß sie geeignet ist, das Publikum in seiner unbestimmten Allgemeinheit unmittelbar zu belästigen. Der hier gebrauchte Begriff der öffentlichen Ordnung ist nicht mit

---

1) RG Str 253; 63, 290; OLG Hamm NJW 57, 839

dem des Polizeirechts identisch. Man versteht hier unter "öffentlicher Ordnung" vielmehr die Gesellschaftsordnung bzw. Verkehrssitte[1]. Es handelt sich dabei also nicht um Handlungen oder Unterlassungen, die von der Rechtsordnung gefordert sind, sondern es kommt auf das Werturteil an, das die Gesamtheit des an der Verkehrssitte interessierten Publikums über den Vorgang fällt.

Es ist nunmehr im einzelnen zu untersuchen, in wieweit diese Vorschrift auf Prozessionen zutrifft. Hier erhebt sich zunächst die Frage, ob die Prozession "Publikum" im Sinne der gegebenen Definition ist. Das OLG Köln hat dies in einer Entscheidung vom 11. Mai 1928[2] verneint. Die Entscheidung wird damit begründet, daß die Prozession selbst eine selbständige und geschlossene Gruppe sei, sie also nicht zum "Publikum in seiner unbestimmten Allgemeinheit" gehört.

Es entspricht zwar der ständigen Rechtsprechung[3], daß die Handlung von einer zufälligen, unbestimmten Mehrheit von Personen wahrgenommen werden muß. Nicht genügt, daß es sich um einen zwar größeren, aber durch persönliche Beziehungen zusammenhängenden Kreis von Personen handelt[4]. Dennoch aber ist die Entscheidung des OLG Köln abzulehnen. In rein katholischen Ortschaften zum Beispiel nimmt die gesamte Bevölkerung an der Prozession teil. In diesen Fällen fällt also der Begriff "Publikum" mit "Prozessionsteilnehmer" zusammen[5]. Es wäre widersinnig zu behaupten, der Tatbestand des § 360 Ziff. 11 StGB liege deshalb nicht vor, weil das gesamte Publikum nicht nur zufällig zusammengekommen sei. Im übrigen steht es jedermann frei, sich an einer Prozession zu beteiligen. Allein aus der Tatsache, daß die Teilnehmer sich an dem Umzug beteiligen, kann noch

---

1) Werner in Leipz. Kommentar, § 360 Anm. XI 14; Schönke-Schröder, Komm. StGB, § 360 Anm. XI 2 a mit weiteren Literaturhinweisen.
2) JW 28, 1759
3) RG DR 39, 1068; OLG Hamm NJW 57, 839
4) OLG Hamburg NJW 57, 152
5) Bayer. OLG, Bd. 30 S. 1

nicht geschlossen werden, daß deshalb ein "durch persönliche Beziehungen zusammenhängender Kreis von Personen" entstanden sei. Mit demselben Recht könnte man dann auch behaupten, zwischen den Gästen einer Gastwirtschaft beständen deshalb persönliche Beziehungen, weil sie alle etwas verzehren wollten[1]. Vielmehr handelt es sich bei der Prozession um eine Kollektiverscheinung, die ein Bestandteil der öffentlichen Ordnung ist. Solchen Kollektiverscheinungen ist es eigentümlich, daß an ihnen eine unbestimmte Mehrheit von Personen teilnimmt. Man muß daher die an Aufzügen teilnehmenden Personen zum Publikum im Sinne der Definition des "groben Unfuges" zählen. Die Handlung darf nicht nur eine Taktlosigkeit oder Unhöflichkeit sein, sondern muß in einer echten Belästigung einzelner Teilnehmer oder der Störung und Gefährdung der Prozession als solche bestehen. Wo die Grenze zu finden ist, sagt allein die Verkehrssitte. Die Beurteilung ein und derselben Handlung in Bezug auf eine Prozession der kath. Kirche kann daher verschieden ausfallen, je nachdem ob sie in einer rein oder überwiegend katholischen oder protestantischen Gegend stattfindet, ob die Prozession feierlich ist, ob es sich um eine Bittprozession handelt usw. Generelle Regeln lassen sich hier nicht aufstellen. Es kommt ganz auf die näheren Umstände an. So z. B. hat das Bayer. OLG entschieden[2], daß in einer rein katholischen Gegend bei Vorbeiziehen der Fronleichnamsprozession das Aufbehalten des Hutes "eine die Prozession verhöhnende Kundgebung vor der Öffentlichkeit" ist, was den Tatbestand des § 360 Ziff. 11 StGB erfüllt. Auch starkes Hupen eines Autos bei Vorüberziehen einer Prozession kann grober Unfug sein[3].

Auch die §§ 166 ff. StGB kann man mittelbar als Schutzvorschriften für Prozessionen betrachten. Diese Paragraphen enthalten zwar keine ausdrückliche Schutzbestimmung für Prozessionen. Die Auffassung über das in diesem Paragraphen

---

1) RG 22, 426; 34, 425
2) Bayer. OLG, Bd. 10, S. 419; 30, S. 1
3) Bayer. OLG 28, 292

geschützte Rechtsgut gehen auseinander. Die eine Auffassung[1] bestreitet, daß die Religionen und ihre Einrichtungen geschützt seien. Geschützt werde nur der religiöse Friede und das religiöse Gefühl. Das Strafrecht sei "Ausdruck des interkonfessionellen Staates, der den Eigenwert der religiösen Pietät zwar anerkennt, dies aber jedoch vorwiegend unter dem Gesichtspunkt einer gewissen staatlichen Nützlichkeit"[2]. Diese Auffassung ist jedoch zu eng. Sie widerspricht dem heute bestehenden Verhältnis zwischen Staat und Kirche. Die Kirchen stehen nicht außerhalb, sondern innerhalb des Staates. Sie sind als Körperschaft des öffentlichen Rechts anerkannt. Daher muß der anderen Meinung[3] der Vorzug gegeben werden, die auch die christlichen Kirchen und die im Staat bestehenden Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts zu den geschützten Rechtsgütern zählen. Diese Auffassung entspricht auch dem Text der §§ 166 ff. StGB.

Bezüglich der Prozession kommt bei § 166 StGB das Tatbestandsmerkmal der Beschimpfung von Einrichtungen oder Gebräuche der christlichen Kirche in Frage. Die Frage, ob die Prozession zu den Einrichtungen und Gebräuchen zu zählen sei, ist in der Rechtsprechung bis heute noch nicht behandelt worden. Es dürfte jedoch keinem Zweifel unterliegen, daß die Prozession als Akt der Gottesverehrung mit zu den "Einrichtungen" der katholischen Kirche gehört. Die Beschimpfung muß sich jedoch gegen die Einrichtung der Prozession als solche richten, nicht nur gegen eine bestimmte Prozession. Eine gegen eine bestimmte Prozession gerichtete Beschimpfung erfüllt nur dann den Tatbestand des § 166 StGB, wenn es im Wissen und Willen des Täters lag, mit der Beschimpfung über den einzelnen Fall hinaus die Einrichtung

---

1) Welzel, Deutsches Strafrecht, S. 333;
Schönke-Schröder, Komm. StGB, Vorbem. I zu § 166
2) Maurach, Deutsches Strafrecht, S. 305
3) Jagusch in Leipziger Komm. § 166 Anm. I. Ähnlich
Sauer, System des Deutschen Strafrechts, Bes.Teil,
S. 531: "Schutzobjekt ist die religiöse Ordnung,
d. h. die sozialethische auf gemeinsamen Weltanschauungen der Kulturgemeinschaft beruhende Ordnung".

selbst zu treffen[1].

Die dritte Alternative des § 166 StGB nämlich die Verübung beschimpfenden Unfuges ist nur strafbar in einer Kirche oder in einem anderen zu religiösen Versammlungen bestimmten Ort. Auf Prozessionen, die sich auf Straßen und Wegen bewegen, trifft dieser Tatbestand jedoch nicht zu, denn nach ständiger Rechtsprechung[2] ist die Straße kein zu religiösen Versammlungen bestimmter Ort.

Gemäß § 167 StGB wird derjenige bestraft, der durch Tätlichkeit oder Drohung jemanden hindert, den Gottesdienst einer im Staate bestehenden Religionsgesellschaft auszuüben. Hier wäre lediglich die Frage zu prüfen, ob die Prozession ein Gottesdienst ist. Die Entscheidung darüber muß sich jedoch allein nach den Bestimmungen des Kirchenrechts oder den Gebräuchen der Kirche richten[3]. Es handelt sich hierbei um eine rein kirchliche Angelegenheit. Als Gottesdienst können jedoch nur die Prozessionen gewertet werden, die wesensmäßig eine gottesdienstliche Handlung sind. Nicht dazu gehören die Prozessionen, die lediglich einen Akt der Gottesverehrung darstellen.

Schluß

Wie bereits in der Einleitung angedeutet wurde, zwingt die Überprüfung des Verhältnisses zwischen Prozession und Straßenverkehr zu einer kritischen Betrachtung der gegenwärtig geltenden gesetzlichen Bestimmungen. Hierbei zeigt sich, daß das Staatskirchenrecht in den letzten drei Jahrzehnten sich gewandelt hat. Zwar gelten auch heute noch bezüglich des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat die-

---

1) RG Str 45, 11; in diesem Falle erkannte das RG an, daß ein Versehgang sowohl zu den Einrichtungen wie auch Gebräuche der kath. Kirche gehört.
2) RG Str 28, 303; OLG Tübingen DRZ 47, 398
3) So auch Jagusch in Leipziger Komm., § 167 Anm. I 1; Olshausen, Komm. StGB, § 167 Anm. 2 a; RG in Goldtammer Archiv, Bd. 40 S. 325: "Ob letzteres zutrifft, ist im wesentlichen eine tatsächliche nach den liturgischen Vorschriften der betr. Religionsgesellschaft zu beantwortende Frage".

selben verfassungsrechtlichen Bestimmungen wie zur Zeit der Weimarer Republik. Die entsprechenden Bestimmungen der RV werden durch Art. 140 GG einfach übernommen. Indessen hat sich jedoch die Auffassung über das Verhältnis zwischen Kirche und Staat geändert. Während noch zur Zeit der Weimarer Republik das Prinzip der Trennung von Kirche und Staat vorherrschend war, erkennt heute der Staat eine Eigenständigkeit der Kirche und ihre Funktion als selbständige Komponente des öffentlichen Lebens an. Man hat erkannt, daß die Kirche nicht eine Macht neben dem Staat ist, sondern eine dem Staat beigeordnete Macht darstellt[1], Kirche und Staat sind primär zuständig in ihrem eigenen Lebensbereich; im übrigen aber besteht ein Verhältnis der gegenseitigen Bedingtheit.

Diese Neuorientierung des Staatskirchenrechts zwingt dazu, alle die Punkte, in denen sich staatliche und kirchliche Interessen berühren, einer erneuten Prüfung zu unterziehen. Aus der Veränderung des staatskirchenrechtlichen Bildes ergeben sich notwendig neue Gesichtspunkte bei der Beurteilung der erwähnten Berührungspunkte. Ein solcher Fall, in dem das Verhältnis zwischen kirchlichen und staatlichen Interessen einer Revision unterzogen werden muß, ist bei der Prozession gegeben. Das veränderte Staatskirchenrecht gebietet eine andere Behandlung der Prozession als früher.

Eine der größten Schwierigkeiten, die bei einer systematischen Darstellung des staatlichen Rechts, das auf Prozessionen Anwendung findet, zu überwinden ist, ist die Begriffsbestimmung der Prozession. Der Prozessionsbegriff des Kirchenrechts ist auf das staatliche Recht nicht übertragbar, andererseits enthält das staatliche Recht selbst keine Legaldefinition. Darum muß für das staatliche Recht eine selbständige Begriffsbestimmung entwickelt werden. Hier zeigt sich indessen, daß bei § 48 StVO die für das sonstige Verwaltungsrecht geltende Definition der Prozession nicht anwendbar ist. Während

---

1) Hesse, Rechtsschutz, S. 72

bei der Ableitung des Prozessionsbegriffes des Verwaltungsrechts auch innere Merkmale des Umzuges verwertet werden können, kann bei straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften nur von äußeren Erscheinungsformen ausgegangen werden. Bei näherem Zusehen erkennt man jedoch, daß der Prozessionsbegriff des Straßenverkehrsrechtes ein Sonderfall der Definition des Versammlungsrechtes ist. Beide Begriffe unterscheiden sich dadurch, daß bei einer Prozession i. S. der StVO die Leitung und Begleitung eines Priesters zwingende Voraussetzung ist, und daß der Umzug ein nach außen hervortretendes festliches Gepränge aufzuweisen hat, welches den Rückschluß auf eine gottesdienstliche Handlung zuläßt, während die Prozession i. S. des Versammlungsgesetzes diese Merkmale zwar aufweisen kann, aber sie nicht als Mindestvoraussetzung gefordert werden müssen. Der Begriff der Prozession i. S. der StVO ist praktisch nur anwendbar bei § 48 StVO, während bei allen anderen Vorschriften der Prozessionsbegriff des VersGes anzuwenden ist.

Die Stellung, welche die Prozession in unserem Rechtsystem einnimmt, läßt sich nur vom Staatskirchenrecht her bestimmen. Ausgangspunkt müssen daher die entsprechenden Normen der Verfassung sein. Berücksichtigt man dabei das im Grundgesetz niedergelegte System der Grundrechte, so kann man ohne Schwierigkeiten zu dem Schluß kommen, daß die rechtliche Stellung der Prozession eine andere ist als die sonstiger Aufzüge. Die Prozession macht nicht nur von dem Grundrecht des Art. 8 GG, sondern auch von dem des Art. 4 GG Gebrauch. Art. 4 GG enthält nicht den Vorbehalt, daß eine Einschränkung des Grundrechtes durch Gesetz zulässig ist. Dadurch aber, daß sowohl von Art. 4 wie von Art. 8 GG Gebrauch gemacht wird, überträgt sich der Gesetzesvorbehalt auch auf Art. 4 GG. Diese Feststellung bedarf jedoch einer Einschränkung. Der Gesetzesvorbehalt des Art. 8 GG gilt nicht unbeschränkt auch für Art. 4 GG. Allein schon die Tatsache, daß Art. 4 GG keinen Gesetzesvorbehalt enthält, zeigt, daß das Grundrecht der freien Religionsausübung stärker ist als das Grundrecht der Versammlungsfreiheit. Hinzu tritt dann noch der naturrechtliche Ursprung des Art. 4 GG. Daraus folgt, daß die Einschränkungsmöglich-

keiten, die Art. 8 GG kennt, nicht alle auch den Art. 4 GG erfassen. Es ist vielmehr von Fall zu Fall zu prüfen, ob die bei Art. 8 GG zulässigen Einschränkungsmöglichkeiten auch beim Grundrecht der freien Religionsausübung anwendbar sind. Aus dieser Erkenntnis ergibt sich eine weitere Schlußfolgerung. Wenn das Grundrecht der freien Religionsausübung einen weitaus stärkeren Schutz als das Versammlungsrecht genießt, dann muß auch die Prozession einen stärkeren verfassungsrechtlichen Schutz als sonstige Aufzüge haben.

Daraus resultieren insbesondere für die staatliche Verwaltung durchaus praktische Konsequenzen. Sie darf bei der Prozession nicht von allen Eingriffsmöglichkeiten Gebrauch machen, die ihr bei sonstigen Aufzügen gestattet sind. Im Gegenteil, die Verfassung gebietet der Verwaltung, die Prozession stärker zu schützen als sonstige Aufzüge.

Die praktischen Auswirkungen dieser These zeigen sich vor allem bei der Behandlung der Prozession im Straßenverkehr. Trifft z. B. eine Prozession mit einem anderen Aufzug mit politischem Charakter zusammen, so hat die Prozession den Vorrang. Auch der übrige Straßenverkehr muß gegenüber der Prozession als verfassungsrechtlich garantierte Einrichtung zurücktreten. Die Prozession genießt den unbedingten Vorrang. Aus verkehrstechnischen Belangen heraus darf sie nicht behindert werden. Diese klare Rechtslage stellt auch an die Polizei hohe Anforderungen. Sie hat alles zu tun, um die Prozession ungehindert und ungefährdet passieren zu lassen. Insbesondere hat sie dafür Sorge zu tragen, daß die Prozession durch den übrigen Straßenverkehr nicht belästigt wird. Die ihr anfallenden Aufgaben sind bei Prozessionen wesentlich umfangreicher und schwieriger. Eine Berufung auf den polizeilichen Notstand (§ 21 PVG) ist ihr untersagt.

Die Polizei hat lediglich Eingriffsrechte auf Grund sicherheitspolizeilicher Bestimmungen, die für alle Menschenansammlungen gelten. Aber auch hier ist ein weitaus strengerer Maßstab als bei sonstigen Aufzügen anzulegen. Die Beachtung von straßenverkehrsrechtlichen Bestimmungen

darf die Polizei nur insoweit erzwingen, als sie auch aus sicherheitspolizeilichen Erwägungen gedeckt ist.

Wenn die Prozession die beschriebenen Vorrechte genießt, so bedeutet das jedoch nicht, daß sie ohne Rücksicht auf den bestehenden Straßenverkehr durchgeführt werden darf. Im Interesse des allgemeinen Kraftfahrzeugverkehrs müssen drei Einschränkungen gemacht werden:

1. Nur solche Prozessionen genießen die o. a. Vorrechte, die auf Grund ihrer Teilnehmerzahl den Begriff des Aufzuges erfüllen.

2. Die Interessen der Prozession gehen denen des allgemeinen Straßenverkehrs vor. Jedoch darf die Prozession nicht über ihre wirklichen Interessen hinaus den allgemeinen Verkehr behindern. So muß z. B. bei minder feierlichen Prozessionen (Bsp. Bittprozessionen an den Tagen vor Christi Himmelfahrt) geduldet werden, daß, sofern es die Straßenverhältnisse erlauben, dem übrigen Straßenverkehr Platz gelassen wird. Diese Pflicht trifft sowohl den Veranstalter wie auch die Teilnehmer der Prozession.

3. Die Tatsache des bestehenden starken Straßenverkehrs zwingt dazu, daß von Seiten des Veranstalters der Prozession ausreichende Sicherungsmaßnahmen getroffen werden, durch die sowohl die übrigen Straßenverkehrsteilnehmer rechtzeitig gewarnt wie auch die Teilnehmer der Prozession vor Schaden geschützt werden. Dieser Sicherungspflicht ist Genüge getan, wenn die Polizei rechtzeitig von der Absicht, eine Prozession durchzuführen, verständigt wird. Daraus läßt sich für den Veranstalter der Prozession eine Mitteilungspflicht gegenüber der Polizei ableiten.

Nur wenn sowohl Veranstalter wie Teilnehmer der Prozession diese Pflichten beachten, ist eine befriedigende Lösung des Verhältnisses zwischen Prozession und den übrigen Straßenverkehr möglich.

Im übrigen nimmt die Prozession im staatlichen Recht eine Sonderstellung ein. Das hervorstechendste Merkmal dieser Sonderstellung sind ihre Sonderrechte, die weit über die sonstiger Aufzüge hinausgehen. Das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit verpflichtet sowohl Gesetzgeber wie Verwaltung, diese Sonderrechte zu beachten.